

Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement

Chapitre 7.

La problématique foncière en Haïti : Comment le Recensement Général Agricole de 2010 questionne les politiques publiques

Geert van Vliet, Sandrine Fréguin-Gresh, Thierry Giordano, Jacques
Marzin, Gaël Pressoir

Version finale
29 Juin 2016



Photos : Geert van Vliet

Le contenu de ce rapport n'engage pas nécessairement l'entité qui finance cette étude (Banque Interaméricaine de Développement) ni aucune autre organisation mentionnée. Ce rapport reste de l'entière responsabilité de ses auteurs.

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Question centrale et hypothèses.....	5
3. Approche, données et méthode	5
4. Résultats et analyses	8
4.1 Dimension historique et légale de l'accès à la terre et du contrôle du foncier en Haïti	8
a. L'occupation des terres durant les premières années après l'Indépendance a marqué le paysage foncier	8
b. Les règles du jeu qui organisent l'accès au foncier aujourd'hui.....	9
4.2 Etat des lieux de la situation foncière actuelle selon le RGA 2010.....	10
a. L'importance des situations de conflits liées à la question foncière	10
b. Résilience de la variété de formes d'accès à la terre (marché et hors marché).....	11
c. La question de la disponibilité de terres aptes pour l'agriculture	16
4.3 Les caractéristiques de l'offre de régulation foncière durant les dernières années (2004-2015) 18	18
a. La politique foncière de 2004 à 2012 : des évolutions au niveau des propositions, des plans et discours, mais les moyens et les résultats ne semblent pas suivre.....	18
b. A partir de 2012 : la mise en œuvre de la composante foncière du programme d'appui CIAT	23
4.4 Malgré les avancées, l'écart entre demande et offre de politique foncière reste notable. 24	24
5. Implications pour l'action.....	29
6. Scénarios	30
6.1 Scenario 1. Grand secteur privé et élites urbaines.....	30
6.2 Scenario 2. Place pour les nouveaux entrepreneurs agricoles	30
6.3 Scenario 3. Agricultures diverses, maîtrise de l'urbanisation.	31
7. Conclusions	31
Références bibliographiques.....	34

1. Introduction

La question foncière en Haïti a suscité de nombreux écrits et a donné lieu à des controverses récurrentes (Larose and Voltaire 1984), bien avant la transition démocratique et l'approbation de la Constitution actuelle de la République d'Haïti en 1987. Une révision bibliographique sommaire (incluant les rapports et propositions gouvernementales) montre que ces controverses, toutes respectables, se sont poursuivies au cours de ces trente dernières années et portent plus spécifiquement sur les questions suivantes : le patrimoine foncier haïtien s'est-il constitué uniquement grâce à des transactions sur le marché (formel ou informel) ? N'y a-t-il pas eu de processus d'occupation, de prise ou d'accaparement de terre (Oriol, 1992; Hilaire, 1995; Levy, 2001; Ethéart, 2014) ? Vu l'influence de la période coloniale, la question foncière Haïtienne ne peut-elle être abordée que par des références au droit et aux situations foncières françaises¹ (Oriol, 1992; Oriol et al. 1997; CIAT, 2014) ? Afin de le rendre plus accessible et applicable, le droit positif doit-il être administré en créole, en prenant en compte les us et coutumes particuliers en Haïti (Guillaume, 2011) ? Est-il prioritaire de formaliser la tenure foncière, n'il y a-t-il pas d'autres sources d'insécurité plus importantes à résoudre (Smucker, White, Bannister, 2002) ? Existe-t-il une « réserve foncière » (Freguin, 2005), dont une partie relèverait de terres du domaine de l'Etat, prête à être redistribuée ? Est-ce que toute redistribution ne ferait que prendre à un groupe de paysans pour le redonner à un autre (Oriol et al. 1997; Levy, 2001; CIAT, 2004; Ethéart, 2015) ? La problématique foncière peut-elle être résolue par les services de l'Etat ou plutôt par des mécanismes participatifs associant principalement les producteurs eux-mêmes (position défendue par Gérald Mathurin, Directeur de l'ODVA puis Ministre de l'Agriculture de mars 1996 à octobre 1997 cité dans Levy, 2001) ? Convient-il de redistribuer de la propriété ou plutôt d'améliorer le mécanisme d'accession à la propriété par une modernisation des acteurs qui sont censés en formaliser l'accès (Levy, 2001; Oriol et al. 1997, CIAT, 2014) ? "Une réforme foncière sans toucher à d'autres paramètres" est-elle possible (Oriol et al. 1997, CIAT, 2014) ? Peut-on concevoir des instruments sans aborder la politique qui leur donne un sens (Oriol et al. 1997; Levy, 2001; Ethéart, 2014) ? A ce jour, ni les gouvernements successifs, ni les chercheurs ou experts des questions foncières en Haïti, n'ont réussi à faire émerger un consensus sur les réponses à apporter à la problématique foncière, ses causes et ses conséquences, problématique d'ailleurs, sur laquelle il n'y a pas de vision partagée, semble-t-il, malgré les efforts de diffusion entrepris par le CIAT depuis 2012.

On observe ainsi des errements continus en matière de conception et de mise en œuvre des politiques foncières en Haïti, d'ailleurs toutes sous-financées jusqu'en 2012. Ces errements ont pu être renforcés par l'absence d'études fondées sur des données empiriques récentes : bon nombre des positions se fondent davantage sur des perceptions de la réalité agricole et rurale d'Haïti qui datent de plusieurs décennies.² Si l'origine des problèmes fonciers en Haïti a des racines anciennes et profondes, elle peut

¹ Dans son intéressante approche du cycle d'accumulation foncier en Haïti, Michèle Oriol avait pourtant remarqué des caractéristiques de la situation haïtienne qui semblent très particulières : « (...) La conclusion à tirer est essentielle: le cycle d'accumulation du foncier recommence à chaque génération. Ni l'exploitation, ni l'aire de résidence n'ont aucune permanence; chaque enfant construit sa maison et son exploitation. La néo-focalité est la règle générale au moment du plaçage ou du mariage. Maison et lakou tombent en déshérence à la mort de ceux qui les ont construits. L'aire de résidence des ancêtres s'appelle bien le "démembré" dans le Sud. Et dans le rituel qui entoure la mort, il y a ce moment où, la mort annoncée, les femmes entamant ce passage à vide ou les pleurs et les cris marquent le début du deuil, les voisins se sentent autorisés à piller les biens meubles dans la maison du mort. Pillage rituel qui annonce une certaine forme de pillage des biens immeubles qui vont être redistribués à travers la descendance » (Oriol, 1992, p. 245). Il serait utile de documenter la persistance de ces caractéristiques par de nouvelles études anthropologiques et sociologiques.

² Rappelons que l'idée attractive de création d'observatoires du foncier proposée par Michèle Oriol en 1997, et qui aurait permis la production et la mise à jour de données pertinentes, n'a toutefois pas été soutenue.

cependant avoir évolué. En absence d'études empiriques ciblées et récentes, qui pourraient nous donner une idée de la trajectoire suivie, il devient alors difficile de mener des réflexions sur les scénarios probables d'évolution de la problématique foncière : sans point de référence, toutes les spéculations deviennent possibles et valides.

Dans ce contexte, nous proposons de dresser un état des lieux de la situation actuelle de l'accès à la terre et du contrôle du foncier en Haïti en mobilisant les données quantitatives et qualitatives disponibles. Par respect pour les experts du foncier et les auteurs qui nous ont précédés sur cette question, nous ne prétendons pas, à travers ce chapitre, clore ou résoudre des débats anciens. Ce n'est pas notre propos. Les enjeux de ces débats ont été clairement précisés et influencent notre travail. Néanmoins, nous tentons modestement de contribuer à l'avancée des réflexions en nous basant entre autres, sur les données du dernier Recensement Général de l'Agriculture (mentionné sous le sigle de RGA 2010 dans la suite du chapitre) et en portant un regard spécifique sur l'écart possible entre la demande et l'offre de régulation foncière en Haïti.

2. Question centrale et hypothèses

La question centrale que nous aborderons dans ce chapitre est la suivante : quelle est la situation foncière actuelle en Haïti et en quoi interpelle-t-elle les réponses de régulation publique apportées dans ce domaine au cours de ces dernières années ?

Afin de répondre à cette question, nous posons les hypothèses suivantes :

1. Les réponses de politique apportées durant ces dernières années à la problématique foncière sont insuffisamment ancrées sur des données empiriques et des analyses récentes.
2. Les données du RGA de 2010 dressent un état des lieux de la situation foncière actuelle dont certains aspects, essentiels, sont ignorés par l'offre de régulation foncière récente.
3. La question foncière telle qu'elle émerge du RGA 2010 demande une réponse qui requiert principalement une mise en œuvre intégrée des politiques de l'emploi, agricole, de développement rural, d'aménagement et de zonage du territoire.

3. Approche, données et méthode

Nous avons travaillé en plusieurs temps. En premier lieu, nous nous sommes attachés à rappeler la forte empreinte de l'histoire dans la question foncière en Haïti. En effet, comme il sera mentionné dans le chapitre 16, lorsque des espaces de bifurcation ont été créés au cours de l'Histoire, ils n'ont été que rarement saisis par les acteurs haïtiens. Les trajectoires d'occupation de la terre entamées après l'indépendance ont donc durablement façonné les conditions d'accès à la terre et de contrôle du foncier et il est essentiel de le rappeler. En deuxième lieu, nous avons tenté d'analyser les seules données empiriques récentes existantes à l'échelle nationale, celles du dernier RGA 2010, afin de tenter d'actualiser les connaissances de la question foncière en abordant sa dimension quantitative. Cet état des lieux nous a permis d'ébaucher les contours de ce que serait la demande actuelle de politiques foncières en Haïti. En troisième lieu, nous avons analysé les caractéristiques de l'offre récente de politiques foncières, en particulier au cours des cinq dernières années. En quatrième lieu, en confrontant l'analyse de l'offre et de la demande³ en matière de politiques foncières, nous avons tenté d'identifier les écarts éventuels. Cette analyse nous a permis enfin de réfléchir en termes d'implications

³ Pour la notion "d'économie de la gouvernance" (c'est-à-dire l'idée de comparer demande et offre de régulation publique), voir notamment van Vliet, 1997, p. 29.

pour l'action à venir, en mobilisant la construction de scénarios adaptés. Dans la conclusion nous avons synthétisé les résultats de notre démarche.

Comme nous avons principalement fondé notre analyse sur les données du RGA 2010, il nous incombe d'avertir nos lecteurs. Le RGA 2010, mis en œuvre par le Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural d'Haïti (Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural, 2012) peut fournir des informations sur la situation foncière actuelle en Haïti. Toutefois, il convient d'insister d'ores et déjà sur le fait qu'utiliser un recensement de l'agriculture pour traiter de la problématique foncière d'un pays, d'Haïti en particulier, soulève un grand nombre de réticences de la part des spécialistes du foncier. L'un des membres de notre équipe, expert haïtien du foncier, a été d'ailleurs l'un des premiers à émettre des réserves quant à l'utilisation de cette source de données. Ces réticences sont justifiées et ne sont pas récentes (Lundal, 1996). La principale repose sur les limites, et en particulier la qualité même des données du RGA 2010 et par conséquent, sur la véracité des analyses pouvant en découler. Les doutes concernent en particulier la dichotomie analytique proposée entre propriété foncière et exploitation agricole; le manque de précisions dans les définitions apportées aux concepts ou dans l'approximation de la formulation des questions posées dans le questionnaire, le manque de fiabilité en général de la déclaration d'information (et non de la mesure effective lorsque cela est possible – pour la taille des parcelles par exemple), sans parler des doutes renvoyant à la mise en œuvre même de la collecte (protocoles de terrain, formation des enquêteurs, réticence des personnes interrogées à répondre en toute transparence, etc.).

Cela étant dit, pour ce chapitre, comme pour les autres chapitres fondant leurs analyses sur des données statistiques portant sur Haïti, nous assumons le fait que toute donnée est produite dans des conditions imparfaites et doit être appréhendée avec les précautions d'usage. Ceci est d'autant plus vrai dans le contexte d'Haïti où le manque de données systématiques à l'échelle nationale est particulièrement marqué. Cependant, le RGA 2010 est, à notre connaissance, la seule source officielle de données récentes concernant l'agriculture en Haïti -et par extension, le foncier agricole et rural-, qui soit non seulement disponible mais en plus à l'échelle nationale (par opposition aux monographies localisées -par définition-, qui caractérisent la littérature sur la question foncière en Haïti). Par conséquent, les données du RGA 2010, malgré leurs limitations dont nous sommes conscients et sur lesquelles nous insistons lorsque c'est nécessaire, représentent pour nous une source d'information qui mérite d'être exploitée. Nous avons traité les données selon les règles d'usage pour ce type d'analyse et nous n'avons aucunement cherché à en minimiser les limites. Au moins aurons-nous tenté de sortir d'une trajectoire de controverses maintes fois débattues et qui ne nous a pas semblé porteuse de nouvelles idées pour l'action.

Les données du RGA 2010 se trouvent dans deux enquêtes : l'enquête exploitation et l'enquête communautaire.

L'enquête exploitation repose sur le recensement des exploitations agricoles, c'est-à-dire celui des *« unités économiques de production agricole soumises à une direction unique, comprenant tous les animaux qui s'y trouvent et toute la terre utilisée entièrement ou en partie pour la production agricole, indépendamment du titre de possession, du mode juridique ou de la taille »* (RGA, 2010). Notons que cette définition implique le recensement d'exploitations « sans terre », qui peuvent n'exploiter que des arbres ou des élevages sans avoir systématiquement de parcelles en tant que telles mises en valeur (il y en a 11,570 sans terre dans la base de données). Dans l'enquête exploitation, plusieurs variables permettent d'analyser la structuration foncière et les conditions d'accès aux parcelles :

- **Statut juridique de l'exploitation** : il s'agit là d'une des variables problématiques⁴. Cette variable se rapporte aux aspects juridiques sous lesquels l'exploitation agricole est gérée, ainsi qu'à d'autres aspects relatifs au type d'exploitation. Les modalités codées dans la base de données sont les suivantes : Exploitation individuelle ; Association de fait ; Société ; Coopérative agricole ; État ; Religieux (*voir les définitions précises dans le document du MANRDR relatif au RGA2010*).
- **Direction technique de l'exploitation** : cette variable renvoie à deux formes de gestion : directement par l'exploitant ou confiée à un gérant.
- **Statut juridique de la parcelle** : la forme juridique de propriété identifiant la terre vis à vis des lois, des règlements ou des coutumes. Les modalités codées dans la base de données sont les suivantes : Titre/achat, Titre/héritier, Mineur/partage, Mineur/collectif, Terre de l'église, Etat, Bien rural de famille (*voir les définitions précises dans le document du MANRDR relatif au RGA2010*).
- **Mode de faire-valoir de la parcelle** : cette variable renvoie au régime régissant l'utilisation et l'exploitation d'une parcelle, qui se définit par rapport à l'exploitant ou aux exploitants. Les modalités codées dans la base de données sont les suivantes : Direct, Indirect/nature, Indirect/espèce, Indirect/sans contrepartie, indirect/ service, sans autorisation préalable, caution (plane dans l'Ouest). (*voir les définitions précises dans le document du MANRDR relatif au RGA2010*).

L'enquête exploitation, étant basée sur le recensement des **exploitations agricoles**, ne permet que partiellement d'analyser la question foncière puisqu'elle ne s'intéresse pas aux **propriétés foncières** : le RGA 2010 ne permet pas d'identifier les propriétés foncières qui seraient par exemple fragmentées en plusieurs exploitations agricoles (dont certaines données en gérance à plusieurs administrateurs par exemple) ou encore les propriétés foncières qui ne seraient pas exploitées (terres à l'abandon non exploitées par un exploitant ou en gérance). C'est une limitation importante, puisqu'elle implique la sous-estimation *de facto* de l'importance des grandes propriétés, exploitées ou non, qui peuvent de plus être fractionnées. Cette question n'est pas nouvelle et avait déjà été soulignée dans des analyses précédentes du système foncier haïtien sur la base du RGA de 1971 (Larose and Voltaire 1984). Par conséquent, des nuances sont à introduire au moment de discuter les tailles des exploitations et non des propriétés agricoles et par conséquent, la distribution du foncier entre les producteurs agricoles.

L'enquête communautaire repose quant à elle sur des entretiens qui ont été conduits dans chaque section communale d'Haïti auprès d'une dizaine de personnes-ressources. Cette enquête donne, au niveau de la section communale et concernant le foncier, des indications sur la situation actuelle des terres et leurs tendances d'évolution (à dire d'expert) concernant :

- **L'utilisation des terres** (en particulier des terres agricoles, irriguées, boisées ou abandonnées) et leur évolution sur les cinq dernières années ;
- **Le niveau de violences et de conflits au sein de la section**, mentionnant sans la définir avec plus de précision la « Violence liée à la question foncière ».

Afin de renforcer notre analyse, nous avons également utilisé d'autres sources d'information : i) des données spatiales obtenues sur le site en accès libre <http://haitidata.org> ou de sources officielles (Centre National d'Information Géographique et Spatiale, CNIGS), ii) les projections démographiques de l'Institut Haïtien des Statistiques Nationales (IHSI) et iii) nos observations durant les visites de

⁴ Il convient de mentionner que le statut juridique d'une exploitation agricole (qui, en outre, ne repose sur aucune réglementation existante) n'a pas de conséquence sur le statut juridique et le mode de faire-valoir des parcelles (les terres d'une exploitation peuvent être constituées d'un ou de plusieurs blocs de parcelles ayant des statuts et des modes de faire-valoir différents).

terrain menées dans plusieurs départements du pays entre mars et décembre 2015. Toutes les cartes utilisées dans ce texte ont été projetées par section communale.

4. Résultats et analyses

4.1 Dimension historique et légale de l'accès à la terre et du contrôle du foncier en Haïti

a. L'occupation des terres durant les premières années après l'Indépendance a marqué le paysage foncier

En 1804 au moment de l'Indépendance de la République d'Haïti, la question s'est posée de savoir comment -et s'il était souhaitable de- restructurer l'économie de plantation coloniale et si c'était le cas, au profit de quelle partie de la population haïtienne (Hector, 1986; Hilaire, 1995). Deux coalitions d'acteurs ont animé ce débat.

En premier lieu, une coalition massive et formée par les quelques centaines de milliers d'anciens esclaves et les dizaines de milliers d'anciens « marrons » (esclaves auto-libérés réfugiés dans les zones de mornes pour la plupart inaccessibles), qui rêvent de ne plus jamais revenir dans des relations de sujétion et au contraire, de devenir des producteurs agricoles indépendants (Hector, 1986; Hilaire, 1995; Fick, 1998).

La deuxième coalition, restreinte en nombre, formée par quelques milliers d'anciens « affranchis » et des hauts gradés de l'armée. Malgré ce qui les divise, un objectif commun les rassemble : reconstituer une économie de plantation telle que développée pendant l'époque coloniale mais à leur profit et en remobilisant la main d'œuvre que constituent les anciens esclaves et marrons. Cette position a été largement justifiée par l'effort de guerre visant à 'libérer' la partie espagnole de l'île d'Hispaniola.

Ces projets n'étaient visiblement pas compatibles, du moins sur les mêmes territoires.

Dans la période immédiate après l'indépendance, aucune de ces deux coalitions n'arrive à s'imposer, d'autant plus qu'elles sont aussi traversées par des lignes de fracture interne qui les fragilisent. S'opère alors un double mouvement d'occupation des terres. La plupart des anciennes plantations coloniales sont envahies par les tenants de la « voie aristocratique terrienne » (Hector, 1986). L'historien Gérard Barthélémy, cité par Jean (non daté), expose le déroulement de cette occupation foncière : « *Le pouvoir se trouve concentré dans les mains d'une armée essentiellement créole dont les officiers supérieurs sont, pour la plupart, des anciens affranchis noirs et mulâtres. Ces derniers vont d'ailleurs immédiatement réaffirmer leurs droits de propriété sur la grande partie des terres abandonnées par les Français. Le groupe créole, composé de toutes les catégories nées dans la colonie et qui détient le contrôle de l'État, estime à la fois normal et facile de reconstituer à son profit l'ancien système, celui qu'il a toujours connu, à l'exclusion toutefois de l'esclavage.* » (Barthélémy, cité par Jean, non daté, p. 52). Dans les années qui suivent (à partir de 1825), l'idée de remettre en fonctionnement des plantations se consolide par la nécessité de payer la dette de l'Indépendance et d'assurer le fonctionnement de l'Etat. Le fait est que ces terres ne tardent pas à faire l'objet d'un litige entre les prétentions des anciens propriétaires « affranchis » ou descendants d'« affranchis » et les « nouveaux libres », c'est-à-dire des gradés de l'armée pour la plupart (Larose et Voltaire, 1984, p.76). Les terres restantes (parfois de moindre qualité ou simplement plus inaccessibles) sont occupées et réparties entre les anciens esclaves et « marrons », qui réclament aussi leur part de l'héritage colonial (Ethéart, 2015).

Au fil du temps, et malgré les processus de fragmentation qui les ont peu à peu altérés, ces deux modèles d'occupation de la terre ont laissé des traces visibles dans le paysage foncier d'aujourd'hui. Ainsi peut on observer l'empreinte des positions des deux coalitions mentionnées dans les cycles d'accumulation foncière différenciées d'aujourd'hui. De plus, ces débats anciens continuent de résonner

dans les discussions présentes sur la politique agricole et de développement rural et d'influencer les règles du jeu qui organisent l'accès au foncier. L'ensemble reflète ainsi l'héritage de cette histoire mouvementée et passionnante, mais dont les interprétations divergent (Oriol, 1992; Levy, 2001; Ethéart, 2014).

b. Les règles du jeu qui organisent l'accès au foncier aujourd'hui

Comme ailleurs, il existe en Haïti de nombreuses règles qui déterminent les modalités d'accès au foncier, son usage et les formes de répartition des revenus éventuellement générés. Comme souvent, l'ensemble des règles est formé de différentes couches de régulation héritées de temps plus ou moins lointains, ce qui invite à une véritable archéologie de la régulation foncière (Oriol, 1992, Comité technique « Foncier et développement », 2009, 2015).

Le premier ensemble de règles relève de l'informel (les us et coutumes) et a été analysé notamment par Murray, cité dans Oriol (1992) et Smucker, White et Bannister (2002). Ces derniers ont argumenté que l'accès à la terre prend de nombreuses formes : des transactions de terre sont certes en partie réalisées sur « un marché » (il y a bien vente, achat et location de terres), mais elles restent régulées par l'informel (c'est à dire sans passer devant notaire, ce qui n'exclut pas les « bouts de papier signés »). Pour ces auteurs, l'absence de titres formels représente une contrainte, mais dans de nombreuses zones, elle n'est guère un obstacle pour la production agricole (Smucker, White et Bannister, 2002). Ces formes de régulation informelle prennent d'autant plus d'importance que les organisations privées et publiques qui sont chargées de mettre en œuvre la régulation formelle n'ont pas ou plus les capacités, les moyens ou la volonté de le faire. Les us et coutumes exercent alors une influence prépondérante par rapport aux quelques signaux de régulation formelle émis.

Le deuxième ensemble est composé des règles formelles, relevant du droit positif. La Constitution actuelle distingue deux formes de propriété. La propriété publique (en établissant une différence entre « domaine public » et « domaine privé » de l'Etat) et la propriété privée. Le domaine public comporte le littoral, les sources, les rivières, les cours d'eau, les mines et carrières. En principe, selon la Constitution de 1987, le droit de propriété ne peut concerner aucune composante du domaine public⁵. Le domaine privé de l'Etat est constitué en partie d'anciennes plantations, mais aussi d'autres terres à vocation agricole ou forestière, confisquées, acquises, ou reçues en donation par l'Etat depuis l'Indépendance. Le Code Civil et le Code Rural encadrent les modalités et les procédures de l'accès, les modalités de création et de répartition de la rente foncière, les règles pour la division de la propriété et sa transmission en héritage. Le Code Rural datant de 1962 n'a pas été mis à jour (entre autres, pour refléter le cadre légal créé par la Constitution de 1987), il n'est que rarement perçu comme référence aujourd'hui.

L'interaction entre ces modalités de régulation formelle et informelle a produit un paysage foncier complexe (Oriol, 1992; Smucker, White, Bannister, 2002), dont l'évolution est incertaine. D'où l'intérêt de mieux comprendre la situation foncière telle qu'elle émerge aujourd'hui à partir du RGA 2010.

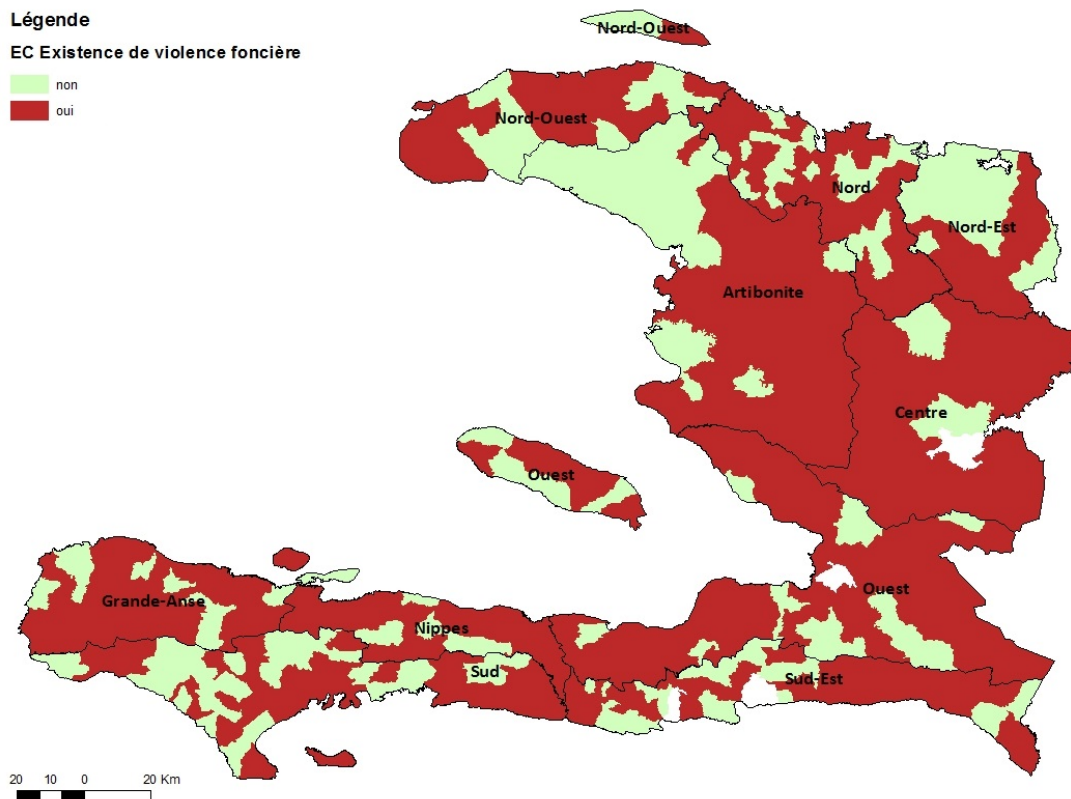
⁵ Un décret signé en 1976 par le Président Duvalier régule l'accès aux ressources minières (incluant les carrières), les ressources pétrolières et gazières (Gouvernement du Haïti, 1976). Alors que la validité de ce décret est contestée par rapport à ce qu'établit la Constitution de 1987, ce même décret a été mobilisé par différents gouvernements, après 1987, pour établir des contrats avec des firmes minières. Les tentatives récentes de mettre à jour la régulation de l'accès aux ressources du sous-sol n'ont pas encore abouti (Concertation pour Haïti sur la question minière, 2015).

4.2 Etat des lieux de la situation foncière actuelle selon le RGA 2010

a. L'importance des situations de conflits liées à la question foncière

Un premier élément qui ressort de l'analyse des données RGA 2010 est la présence de multiples conflits à travers tout le territoire. La Carte 1 ci-après, permet de donner une idée de la perception qu'ont les enquêtés sur la dynamique des confrontations liées au foncier (« en régression », « stable », « en progression ») à l'instant, c'est-à-dire la période d'enquête 2009-2010. Les données RGA 2010 ne permettent cependant pas d'approfondir l'analyse de ces conflits

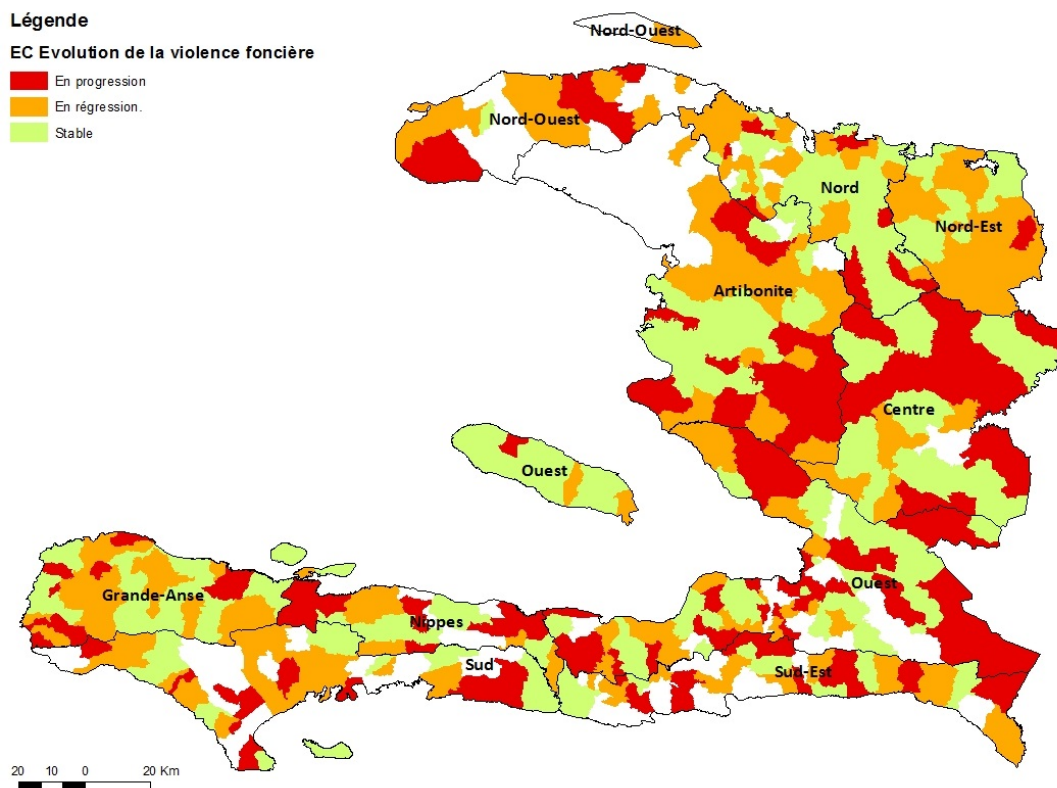
Carte 1 – Localisation et évolution des conflits liés à la question foncière



Légende

EC Evolution de la violence foncière

- En progression
- En régression
- Stable



Sources : Enquête communautaire, RGA 2010

b. Résilience de la variété de formes d'accès à la terre (marché et hors marché)

Un deuxième élément qui ressort des données du RGA 2010⁶ est la résilience de la variété des (combinaisons de) voies d'accès à la terre, aussi bien par le marché qu'hors marché. Il convient de rappeler que l'unité d'analyse du RGA 2010 est l'exploitation (composée de parcelles) et non pas « la propriété ». Un exploitant peut être propriétaire de toutes, d'une partie, ou d'aucune des parcelles de son exploitation. Un seul propriétaire peut gérer indirectement plusieurs exploitations, via un accord de gérance⁷ ou toucher des loyers en nature ou en espèces dans le cadre d'accords de fermage ou de métayage⁸.

⁶ L'enquête RGA 2010 révèle parfois des définitions de variables qui devront sans doute évoluer dans les prochains recensements. Ainsi, les statuts juridiques mentionnés dans l'enquête ne sont pas toujours rendus compréhensibles : malgré les entretiens conduits avec les personnes-ressources du MANRDR nous n'avons pas saisi ce que serait une « société agricole » en Haïti.

⁷ L'utilisation de la variable "direction technique de l'exploitation" permettrait d'indiquer que selon le RGA 2010, 1,4% des exploitations agricoles se trouverait en "gérance".

⁸ Des études de terrain réalisées en 2003-2004 dans l'Arcahaie (Freguin, 2005) indiquaient l'existence de grandes propriétés (entendons nous, grandes, dans le contexte d'Haïti) qui seraient exploitées par des gérants, des fermiers ou des métayers (membres de la famille ou non).

En ce qui concerne le statut juridique des parcelles dans les exploitations, le RGA 2010 confirme la persistance de la variété des statuts juridiques des parcelles dans les différentes catégories d'exploitations. Les catégories d'exploitations composées uniquement de terres achetées (42%), de terres héritées (20%) et terres achetées et héritées (12,7%) semblent dominer largement par rapport aux autres catégories.

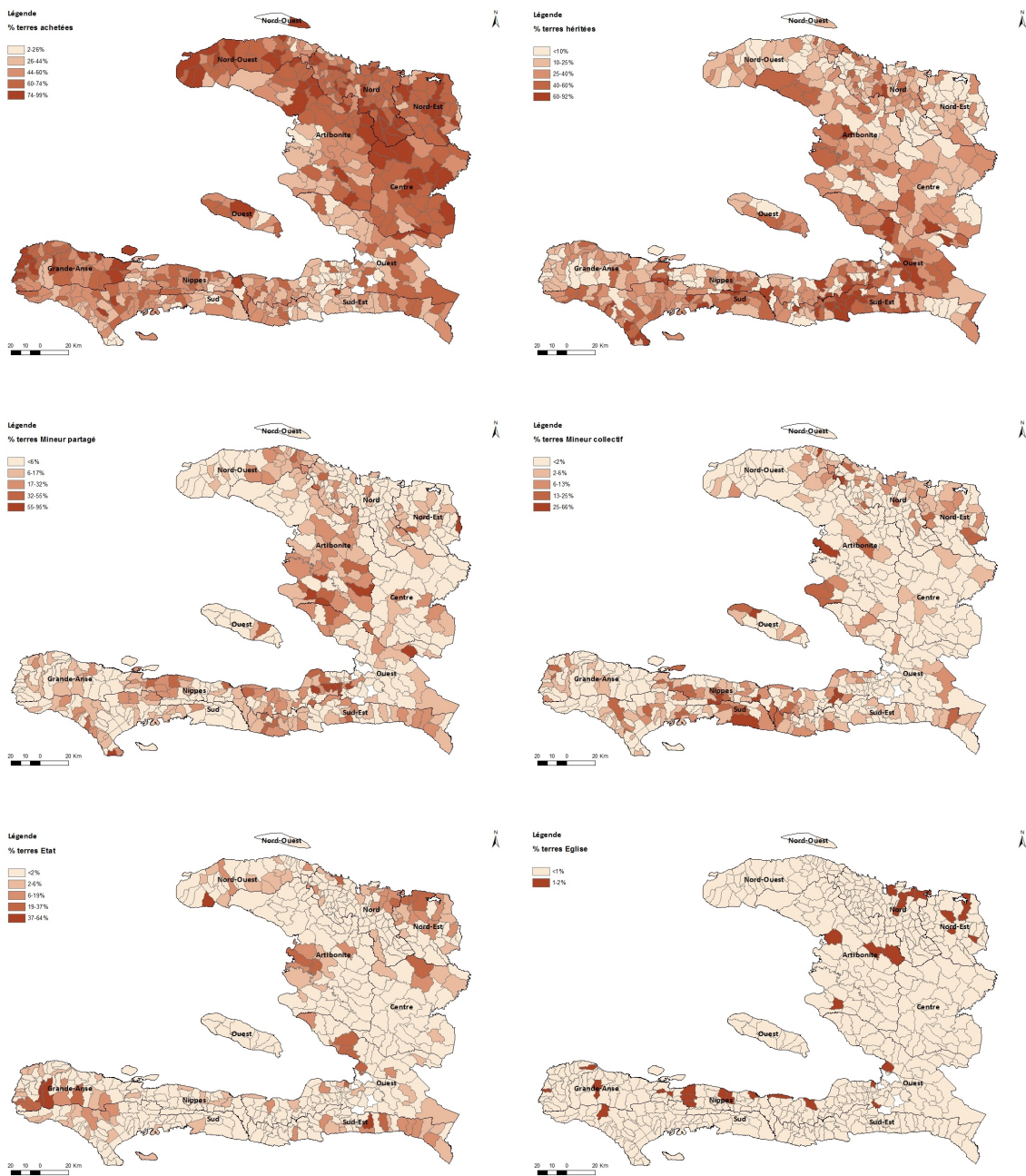
Tableau 1. Exploitations et (combinaisons de) statuts juridiques de leurs parcelles

Exploitations	Effectifs	%
Avec des terres achetées uniquement	414,954	42.5
Avec des terres héritées uniquement	195,099	20.0
Avec des terres achetées et héritées	123,777	12.7
Avec des terres en mineur partagé seulement	78,365	8.0
Avec des terres achetées et en mineur partagé	53,860	5.5
EA avec des terres en mineur collectif uniquement	19,010	1.9
Avec des terres de l'Etat uniquement	17,070	1.7
Avec des terres sans aucun statut uniquement	15,199	1.6
Avec des terres achetées et en mineur collectif	14,411	1.5
Avec des terres héritées et de l'église	11,608	1.2
Avec des terres achetées et de l'Etat (affermage)	6,352	0.7
EA avec des terres achetées, héritées et en mineur partagé	5,551	0.6
EA avec des terres héritées et de l'état	3,253	0.3
EA avec des terres héritées et en mineur collectif	3,072	0.3
EA avec des terres en mineur partagé et collectif	2,750	0.3
EA avec des terres achetées, en mineur collectif et en partagé	1,495	0.2
EA avec des terres achetées, héritées et en mineur collectif	1,343	0.1
EA avec des terres en bien rural de famille	1,253	0.1
EA avec des terres achetées, héritées et de l'état	1,014	0.1
EA avec des terres achetées et en bien rural de famille	950	0.1
EA avec des terres en mineur partagé et de l'état	873	0.1%
Autres combinaisons	4,230	0.43
Total exploitations	975,489	100%

Cependant, ces moyennes nationales peuvent donner une image trompeuse. Car ces statuts juridiques sont inégalement répartis sur le territoire. Comme le montre la Carte 2 ci après : alors que les départements Centre, Nord-Est, Nord, Nord-ouest et dans une moindre mesure l'Artibonite et la Grande Anse sont le domaine des terres achetées (et donc témoignent d'un marché de transactions foncières actif), le Sud-Est, l'Artibonite, les Nippes et le Sud sont d'avantage le lieu de terres héritées ou ayant un statut mineur, qu'elles soient divisées ou non. Il semblerait que les terres de l'Etat soient davantage concentrées dans les plaines des départements du Nord-est, du Nord, de l'Artibonite, du Sud-est mais aussi de la Grande Anse.

En ce qui concerne les modes de faire-valoir, le RGA 2010 dresse le panorama suivant : si le pourcentage des surfaces exploitées en faire-valoir direct domine largement, d'autres règles d'accès au foncier ou modes de faire-valoir existent. Selon le Tableau 2, d'un univers de 1.212.412 parcelles, plus de 77% des parcelles seraient exploitées en faire valoir direct. Le métayage concernerait 10% des parcelles exploitées alors que 8% des parcelles exploitées le sont grâce à des contrats de fermage. L'exploitation de 3% des parcelles se fait grâce à des prêts de terres sans contrepartie. Selon les informations données par les enquêtes, seul 1% des parcelles seraient exploitées sans autorisation préalable.

Carte 2. Pourcentage des superficies exploitées selon leur statut juridique



Sources : Enquêtes exploitations RGA 2010

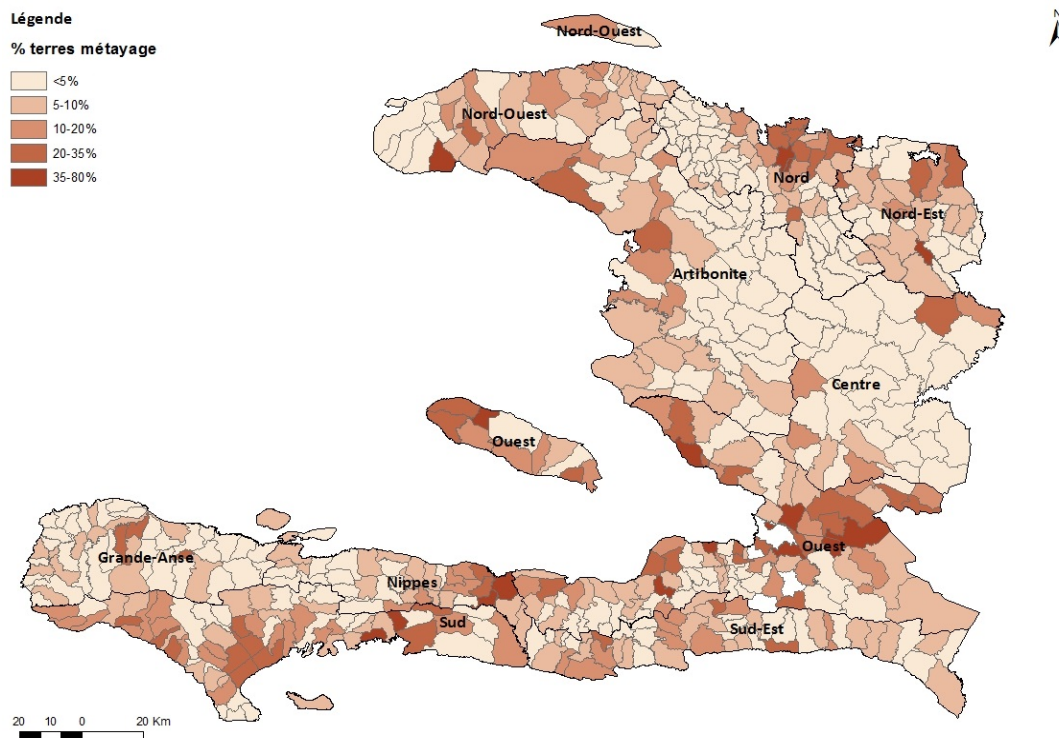
L'existence de grandes propriétés, plus ou moins fragmentées, qui seraient exploitées par de nombreux exploitants en faire-valoir indirect est possible (mais seule une analyse détaillée de la propriété pourrait le confirmer, d'où l'utilité du cadastre). Si cette situation est avérée, elle impliquerait des coûts de transaction élevés, vu la taille déclarée des exploitations.

Tableau 2. Répartition des parcelles selon le mode de faire-valoir

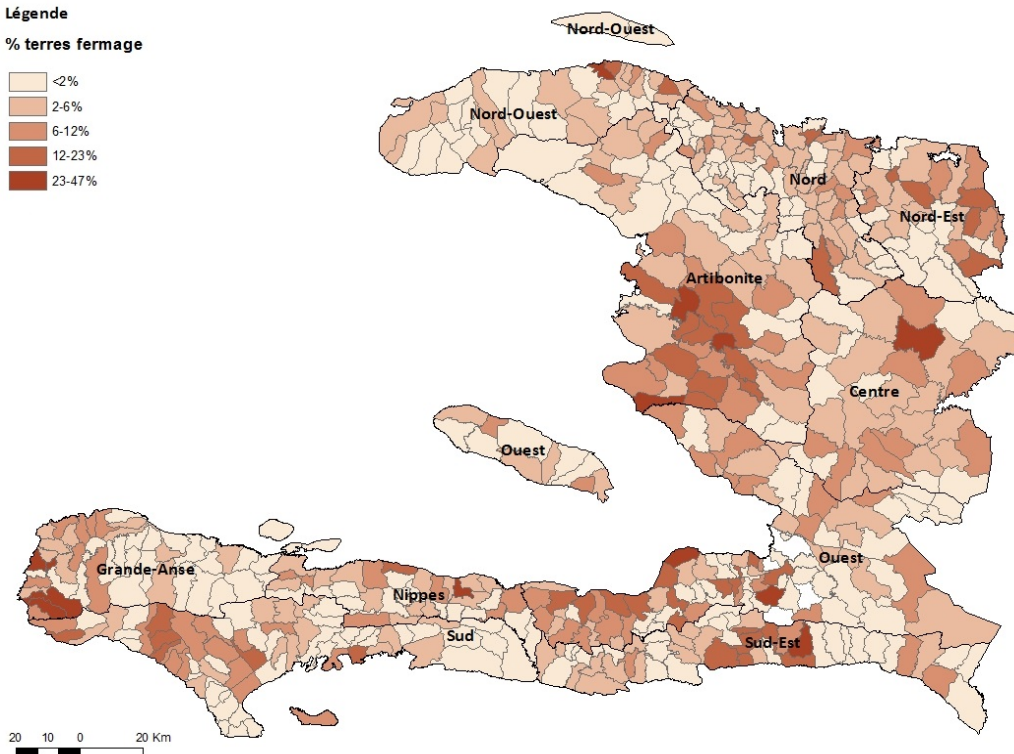
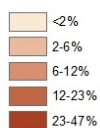
Parcelles en faire valoir direct	Parcelle exploitée par le porteur de titre de propriété, par un ayant-droit ou par l'attributaire	867,622	77%
Parcelles en faire valoir indirect	Indirect / nature (métayage)	112,424	10%
	Indirect / espèce (fermage)	89,721	8%
	Indirect / services	3,568	0%
	Indirect /sans contrepartie	33,955	3%
	Sans autorisation préalable	14,122	1%
	Total des parcelles	1,121,412	100%

De nouveau, se fier aux moyennes nationales peut induire en erreur. Ainsi, le métayage (dont la suppression avait été suggérée par l'INARA, 2004), serait pratiqué selon le RGA 2010 sur seulement 10% des superficies exploitées au niveau national (tel que l'avait déjà identifié le document d'Orientation de Politique Agricole d'Etat, MARNDR, 2007). Mais cette forme d'accès à la terre apparemment marginale prédomine dans les plaines côtières et intérieures (réputées terres les plus fertiles), pouvant même atteindre par endroit 80% de la surface des sections communales (cas de la plaine du Cul-de Sac). Le fermage (5%) ou la location contre services (2%) persistent de manière marginale dans l'Artibonite et la plaine de Jacmel. De même, les surfaces de terres exploitées sans autorisation préalables (1% au niveau national) peuvent être localement significatives (voir carte 3).

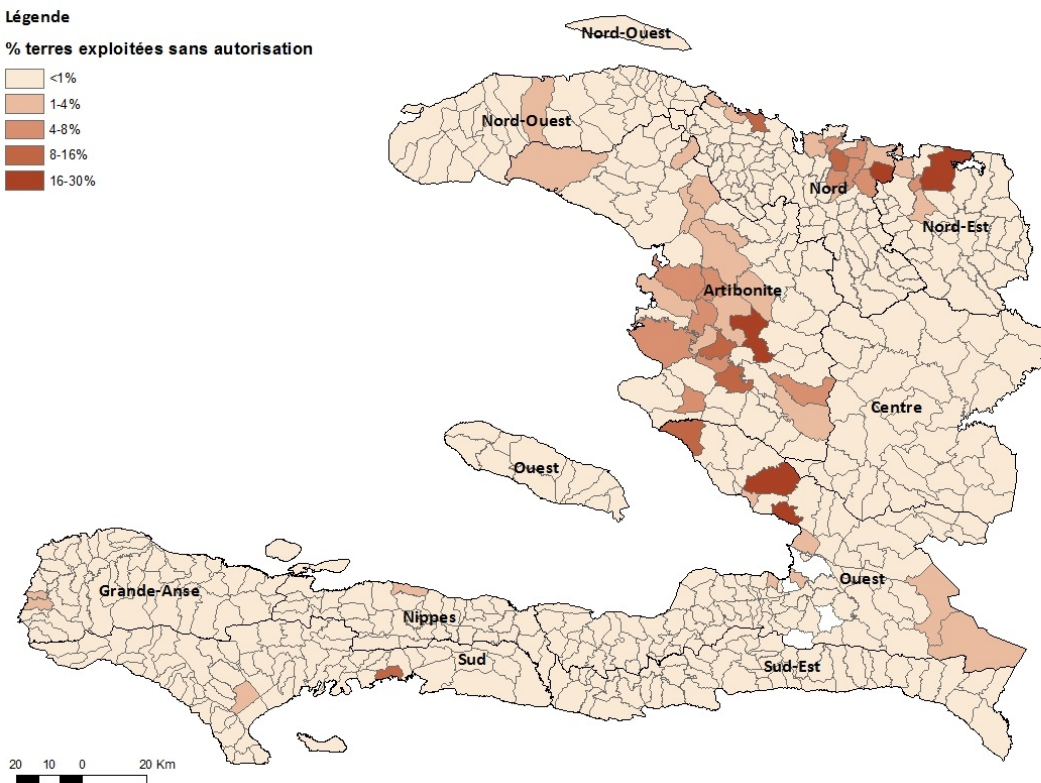
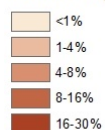
Carte 3. Répartition de trois modes de faire valoir indirect. Pourcentage des superficies exploitées (% calculé par section communale) selon le mode de faire valoir



Légende
% terres fermage



Légende
% terres exploitées sans autorisation



c. La question de la disponibilité de terres aptes pour l'agriculture

En troisième lieu, les données du RGA 2010 questionnent les chiffres officiels sur la disponibilité de terres arables, c'est-à-dire aptes à la culture. La superficie physique totale déclarée comme étant exploitée pour l'ensemble des exploitations agricoles recensées dans le RGA 2010 s'élève à environ 765 000 carreaux ou 986 850 ha, soit environ 36% du territoire national. Ce chiffre est à confronter avec les données du MANRDR qui se fondent sur les estimations du FMI de 2006 et selon lesquelles 29% des 27 750 km² d'Haïti seraient constitués de terres arables dont seulement 49% seraient mises en culture, soit 390 000 ha. L'écart entre les estimations du FMI et les données fournies par le RGA 2010 est supérieur à 2,5. Plusieurs raisons peuvent être avancées :

- Les notions de « terres arables », « terres aptes à l'agriculture » et « terres exploitées » ne se réfèrent pas au même objet. Notons ainsi que dans la définition du RGA 2010, la terre d'une exploitation peut être cultivée ou non et inclure les terres en jachères, les terres boisées et pâturées.

- Les données du RGA 2010 ne seraient pas correctes en raison de la surestimation des superficies déclarées par les enquêtés qui, déclareraient utiliser plus du double qu'en réalité (la grande majorité des terres qu'ils déclarent exploitées étant par ailleurs déclarées comme cultivées). Cela mettrait en évidence une situation de morcellement encore plus préoccupante que celle déjà indiquée par le RGA, c'est-à-dire que les exploitations seraient en fait deux fois et demie plus petites en moyenne que ce qu'elles déclarent.

- Les données du RGA 2010 sont fiables et les exploitants n'ont pas surestimé leurs surfaces. De plus, l'estimation du FMI concernant le stock de terres « arables » est juste, mais c'est l'estimation de la quantité de terres exploitées (cultivées) qui est erronée. Dans ce cas, l'analyse nous amènerait à déduire que le stock des terres arables d'Haïti est déjà exploité, qu'il n'y a plus d'espace agricole à conquérir et même, que des terres inaptes à l'agriculture, ou qui devraient être réservées à la conservation ont été exploitées (tel que l'argumente le Chapitre 4). Si cette explication prévaut, des zonages devraient permettre la transition vers la mise en compatibilité entre usages recommandés et usages réels. La croissance agricole ne peut alors être assurée que par l'augmentation des rendements (dont les marges de progression sont importantes selon le Chapitre 6).

- Les données du RGA 2010 sont fiables, mais c'est l'estimation du FMI quant à l'importance des terres utilisables pour l'agriculture (terres arables) qui est erronée. Dans ce cas, il pourrait y avoir quelques micro zones dans lesquelles une extension de la frontière agricole pourrait être envisagée, notamment dans le Plateau Central, comme mis en avant dans chapitre 5.

Tant que nous ne disposons de données additionnelles, chacun de ces facteurs peut être invoqué et soutenir des dires d'experts contradictoires⁹.

d. Modes de faire-valoir précaires et justice sociale

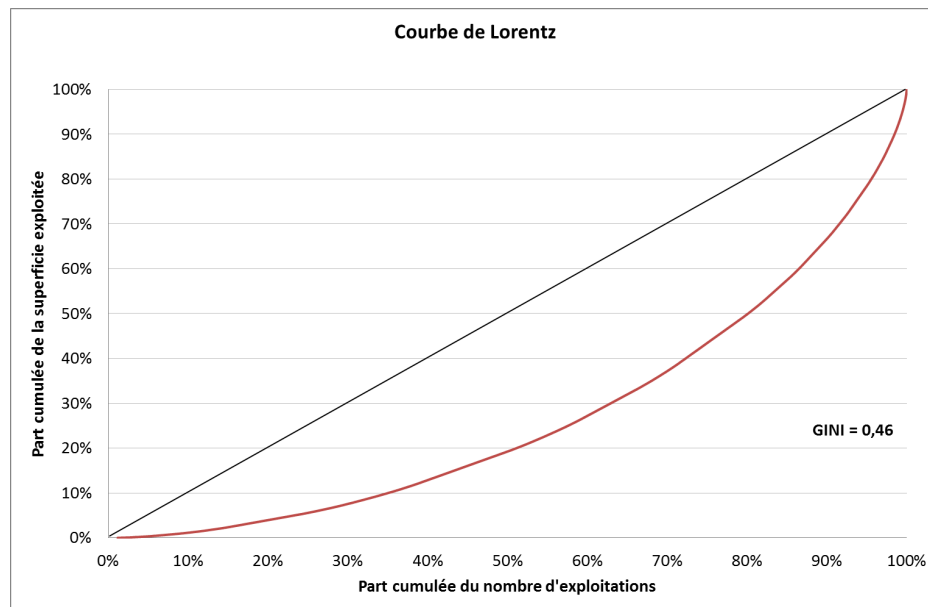
Le quatrième élément est particulièrement marquant. L'analyse des données RGA 2010 permet de cerner le rythme de morcellement et ses résultats. Les données indiquent que le processus de morcellement engagé dès la fin des années quatre-vingt s'est accentué. Alors qu'en 1980, le nombre d'exploitations dont la superficie était inférieure à 1 carreau était de 39% et occupaient une superficie

⁹ Le fait d'avoir dans des documents officiels du MANRDR des estimations allant du simple à plus du double crée le risque de « pilotage à vue » d'une agriculture dont la connaissance reste au final limitée. L'enjeu, dans ces conditions, est d'améliorer la connaissance fine des situations dans chaque département afin d'identifier des orientations stratégiques, formuler des politiques publiques pour les atteindre, et cibler des zones prioritaires, afin d'éviter ainsi de formuler des réponses qui peuvent être radicalement différentes.

cumulée de 11% des terres exploitées (Mazoyer, 1984, cité par Oriol et Dorner, 2012), en 2010, la situation serait la suivante : 69% des exploitations accèderaient à moins de 1 carreau par exploitation et occuperaient 37% des terres exploitées en cumulé (RGA 2010)¹⁰. A l'autre extrême de la distribution, la situation entre 1980 et 2010 aurait évolué encore plus fortement : alors qu'en 1980, 2% des exploitations agricoles accédaient à plus de 5 carreau par exploitation, ces dernières utilisaient 11% de la superficie exploitée ; actuellement, seulement 0,5% des exploitations recensées accèderaient à plus de 5 carreaux par exploitation, pour une superficie cumulée de moins de 5% du total (RGA 2010). Autrement dit, au cours des 30 dernières années, la superficie par exploitation a fortement diminué pour toutes les exploitations, les plus petites comme les plus grandes. Le morcellement s'est encore aggravé : on observe ainsi un doublement du pourcentage des exploitations de moins de 1 carreau et dans le même temps, une diminution par 4 du pourcentage des plus grandes (qui restent néanmoins de petite taille, moins de 5 carreau par exploitation, une taille qui est très loin des superficies des exploitations à grande échelle d'autres pays de la Caraïbe et d'Amérique Latine). Ce morcellement n'est pas compensé par une productivité accrue (Chapitres 1 et 7).

Derrière ce morcellement généralisé se profile une répartition inégale des terres par exploitation. Nous avons procédé au calcul d'un indice de GINI sur la superficie par exploitation et tracé la courbe de Lorentz correspondante. Les données du RGA 2010 permettent de calculer un indice de GINI moyennement élevé (0,46) qui signifie une distribution moyennement inégalitaire des superficies par exploitation¹¹ entre les exploitations au niveau national (voir Figure 1). Cette valeur moyenne du Gini reflète à la fois la multiplication des très petites exploitations, caractéristiques des pays en développement où l'agriculture joue encore un rôle majeur dans le mode de vie de nombreux ménages ruraux, et l'absence de concentration foncière caractéristique principale des pays développés ou émergents où coexistent – parfois de manière conflictuelle – différents modèles agricoles.

Figure 1. Répartition des terres par exploitation au niveau national



Sources : enquêtes exploitation, RGA 2010

¹⁰ La situation serait encore plus critique puisque 50% des exploitations agricoles accèderaient à moins de 0,5 carreau par exploitation, ce qui représenterait l'exploitation de seulement 20,3% de la superficie totale exploitée au niveau national (RGA 2010).

¹¹ Un indice de GINI de 1 montre l'inégalité la plus forte et 0, l'égalité dans la distribution.

Après avoir signalé quelques unes des caractéristiques de la situation foncière telles qu'elles émergent de l'analyse des données du RGA 2010, nous tentons de synthétiser ce qu'a été la réponse en matière de politiques gouvernementales, sur la base des données disponibles.

4.3 Les caractéristiques de l'offre de régulation foncière durant les dernières années (2004-2015)

a. La politique foncière de 2004 à 2012 : des évolutions au niveau des propositions, des plans et discours, mais les moyens et les résultats ne semblent pas suivre

De 2004 à 2012 nous observons que les documents de politique ont fait mention, d'une manière ou d'une autre de la question foncière, mais nous ne disposons pas d'information sur les moyens annoncés et ceux effectivement mis à disposition, ni d'évaluation concernant la mise en œuvre des actions annoncées. L'analyse des flux financiers à destination du secteur agricole réalisée dans le Chapitre 13 pour la période 2006-2014 ne montre aucune orientation des financements publics vers le secteur foncier. Quant aux flux financiers des bailleurs à destination de ce secteur, ils ne représentent qu'une très faible partie des engagements. Voir Tableau 3.

Tableau 3 – L'évocation de la question foncière dans différents documents de politiques de 2004 à 2012

Propositions, plans ou discours	Aspects centraux	Régions privilégiées	Moyens annoncés dans les documents / Moyens effectivement mobilisés	Information sur les résultats obtenus
Projet de Loi-Cadre de Réforme Agraire INARA 2004	Mettre fin au métayage. Créer une réserve de terres récupérées (incluant des terres du domaine privé de l'Etat à vocation agricole) en vue de leur attribution à des bénéficiaires, incluant l'attribution de bien collectifs à des associations paysannes; créer des espaces pour la mise en place d'unités agro-industrielles susceptibles d'offrir des opportunités de marché pour les produits paysans; réalisation d'opérations de zonage (schéma directeur d'utilisation des sols qui détermine les aires à vocation agricole et les aires d'urbanisation).	Ensemble du pays	Information non disponible	L'INARA, créé par le décret du 29 avril 1995, après une première tentative d'intervention dans l'Arifbonite en 1997 (voir l'analyse de cette expérience par Levy, 2001 et CIAT, 2014), ne disposait toujours pas de Conseil d'Administration en 2004. Le budget alloué par le gouvernement couvrait principalement les salaires; le projet de loi cadre de réforme agraire a été envoyée aux Premiers Ministres successifs, mais n'a jamais été portée devant le Parlement.
Plan d'Action Ministériel, MARNDR, 2006	L'instabilité foncière comme une potentielle contrainte à la production agricole ; finalisation de la Réforme Agraire comme un des objectifs.	Aires à grand potentiel agricole, particulièrement les zones irrigables, en vue de prévenir ou d'atténuer les conflits	Chiffrage de plusieurs opérations. Pas d'information sur les moyens effectivement affectés	Pas d'information disponible

Document d'Orientation de Politique Agricole d'Etat, MARNDR 2007	« De sérieux conflits fonciers sont enregistrés dans différentes localités concernant le foncier mais dans l'ensemble la grande majorité des ménages ont accès par diverses voies à la terre. 9 exploitants sur 10 ont une partie de leur exploitation en propriété. Toutefois il existe des modes de tenure inéquitable et inefficace (10 % de terre en métayage). »	Non spécifié	Non spécifié	Pas d'information disponible
Politique de Relance du Secteur Agricole 2008-2020 MARNDR, 2008	Faible taille des exploitations agricoles (1,8 ha en moyenne), des difficultés d'accès de plus en plus importantes, inefficacité de l'administration foncière et de la prédominance des modes de gestion informelles. « L'insécurité des droits sur la terre constitue l'un des piliers sur lequel il faut agir pour promouvoir des investissements dans l'agriculture et améliorer la productivité des filières ». Activités prévues : un diagnostic institutionnel de l'INARA ; un atelier national sur la problématique foncière en Haïti (exploration d'expériences pratiques capitalisées) ; un bilan critique des interventions foncières récentes in Haïti ; un mécanisme assurant la prise en compte du foncier dans les opérations / projets d'aménagement (irrigué, BV, infrastructures) ; renforcer l'expertise, la capacité de communication, de maîtrise d'œuvre d'actions de sécurisation foncière et de capitalisation de l'INARA ; renforcer et déconcentrer la direction de l'Enregistrement (DGI) au niveau départemental ; une plateforme nationale de concertation et réflexion sur le foncier et des espaces de concertation dans les sites d'intervention ; des expériences pilote de cadastres communaux ; des actions pilote dans le cadre des projets	La Vallée de l'Artibonite, les communes de Hinche et de Thomassique; le Nord-Est, particulièrement les communes de Fort Liberté, de Terrier Rouge, de Limonade, de Ferrier et de Caracol : La commune de Quartier Morin dans le Nord en raison d'une situation conflictuelle.	Non spécifié	Pas d'information disponible
Politique de Développement Agricole 2010-2020 MARNDR, 2009	L'INARA, avec l'appui du MARNDR, mettra l'accent sur : mécanismes de concertation et de procédures d'arbitrage là où la situation foncière est potentiellement conflictuelle ; la recherche de voies et	Non spécifié	Non spécifié	Pas d'information

	<p>moyens pour réduire le coût de l'accès à un titre de propriété formel (arpentage, frais de notaire) pour les petits exploitants disposant de parcelles en indivision ; la mise au point de dispositions légales pour freiner le morcellement des parcelles cultivées, atteindre la superficie agricole minimum (économiquement rentable et durable sur le plan environnemental) et fixer la durée de la location des terres prises (sur 10-15 ans) ; la distribution des terres du domaine privé de l'Etat et d'autres superficies rendues disponibles à ceux qui les travaillent réellement ; l'application de dispositions légales relatives au contrôle de l'urbanisation des terres à fortes potentialités agricoles ; la revue du code civil concernant l'héritage des terres agricoles ; la mise à disposition de moyens (humains et matériels) conséquents pour que l'INARA, l'ONACA, les mairies et les différents autres partenaires puissent jouer efficacement leur rôle.</p>			
<p>Plan d'investissement pour la Croissance du Secteur Agricole MARKNDR, 2010</p>	<p>Résoudre la faible taille des exploitations, la pression sur les terres agricoles, l'insécurité foncière due à l'absence de formalisation de la tenure comme de celle des transactions foncières, l'extension des surfaces en indivision et la non-législation des transactions foncières, l'aliénation du foncier en fermage et l'appropriation de surfaces importantes par des absenteïstes et l'attribution de ces terres en métayage. une stratégie à court terme pour répondre à l'insécurité de la tenure et aux difficultés inhérentes à la petite taille des parcelles dans les zones irriguées et dans celles des investissements agricoles ;</p> <p>Une stratégie à moyen terme comportant une réforme de la tenure rurale, intégrant une politique de tenure foncière, la révision du contexte juridique, un cadastre et un enregistrement des titres qui soient</p>	Non spécifié	Non spécifié	Pas d'information disponible

	systématiques, de même que le renforcement du fonctionnement institutionnel de la tenure foncière.			
Programme Triennal de Relance Agricole (Petra) 2013-2016	« La situation d'insécurité des tenures foncières ne favorise pas les investissements productifs nécessaires au développement de l'agriculture. Il est admis que cette insécurité limite de manière significative les possibilités d'investissements tant au niveau des Bassins Versants qu'au niveau des périmètres irrigués.	Non spécifié	Non spécifié	Information non disponible
Présentation de politique générale de la Première Ministre, Madame Michèle Duvivier Pierre-Louis. 2008.	A l'issue de sa présentation de politique générale, Hugues Célestin, député de Quartier Morin, lui fit remarquer qu'elle n'avait rien dit à propos de la réforme agraire ; sa réponse : « <i>Non, je n'ai pas parlé de réforme agraire, mais de sécurisation foncière dans le cadre de l'aménagement du territoire</i> ».			L'INARA s'adapte à ce changement de cap gouvernemental. Avec des fonds du PIA, l'INARA est chargée de réaliser un relevé cadastral sur 15.000 hectares en vue de permettre l'identification des usagers du système d'irrigation dans l'Artonite dans la perspective de mise sur pied des associations d'irrigants appelées à prendre en main la gestion du système. Avec les fonds du PPI 2, dans ses diverses zones de travail, l'INARA est chargé d'élaborer des relevés cadastraux basés sur l'identification des biens, des personnes et des droits. L'Arrêté du Premier Ministre Michèle Duvivier Pierre-Louis publié au Moniteur # 25 du jeudi 19 mars 2009, crée le CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire).

b. A partir de 2012 : la mise en œuvre de la composante foncière du programme CIAT

Le Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire (CIAT) a été créé en Janvier 2009 par l'Arrêté du Premier Ministre Michèle Duvivier Pierre-Louis, publié au Moniteur # 25 du 25 Janvier 2009. Les fonctions et attributions du comité sont explicitées aux articles 2 et 4 du décret. Le Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire est chargé de définir la politique du Gouvernement en matière d'Aménagement du Territoire, de Protection et de Gestion des bassins versants, de Gestion de l'Eau, de l'Assainissement, de l'Urbanisme et de l'Équipement. Le Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire a pour principales attributions de : « d'harmoniser les actions du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, de gestion des bassins versants, de gestion de l'eau, d'urbanisme, d'équipements ; d'assurer la révision légale, réglementaire et institutionnelle de l'aménagement du territoire ; de garantir une utilisation optimale des ressources humaines, techniques et financières qui permet la mise en œuvre de l'aménagement du territoire et prend en compte le développement des collectivités territoriales ; s'assurer de la supervision, du contrôle et du suivi/évaluation des actions en cours sur les domaines concernés par le présent arrêté ». Le CIAT donne ainsi vie à une idée développée longtemps par le géographe et ex-Ministre Georges Anglade : systématiser la notion d'aménagement du territoire et de gestion intégrée des ressources naturelles dans la gestion publique haïtienne.

Le séisme de 2010 a à la fois freiné (l'ensemble de l'administration publique Haïtienne bouleversée pendant des mois) et accéléré la mise en place du CIAT (puisque les reconstructions étaient fortement demandeuses d'orientations en matière d'aménagement du territoire).

A partir de 2012 Michèle Oriol et son équipe ont donné vie à cette instance en produisant des schémas d'aménagement, mais aussi en concevant une réponse construite à la problématique foncière (CIAT, 2014), en attirant des moyens substantiels, non pas du trésor public, mais de la coopération internationale (notamment en provenance de la BID, à hauteur de 27 Millions de dollars US). La coopération française appuie le CIAT par la mise à disposition de fonctions et le financement de missions d'appui.

Cette réponse est inspirée par le document « Appui à la définition d'une politique foncière pour Haïti » dans le cadre d'un projet accompagné techniquement par la FAO et la BID il y a vingt ans (Oriol et al., 1997). En conséquence, le CIAT prône une approche foncière¹² dont l'élément initial est la production d'un plan foncier de base. L'équipe CIAT a commencé dans les communes de Camp-Perrin, de Maniche, de Chantale, de Vallières, de Suzanne, Baho et de Grande-Rivière du Nord (notamment à cause du moindre niveau de développement de ces communes). Pour la réalisation du plan foncier de base, le CIAT a mobilisé un nombre important de représentants des associations de notaires et des arpenteurs, ou des organismes publics comme le DGI, l'ONACA, etc. » (Oriol, 2012). Au-delà du cadastre simplifié, le CIAT a identifié

¹² « Je crois que nous étions partis dans la mauvaise direction. Une école de pensée, essentiellement basée sur des situations latino-américaines, avait assimilé la situation foncière haïtienne à celles que l'on peut trouver dans plusieurs pays d'Amérique latine. On voyait donc Haïti comme un pays de latifundia, où il faut une grande agriculture. Mauvais diagnostic et donc mauvais remède. Ça ne pouvait pas marcher. En fait, la situation foncière haïtienne peut se comparer à d'autres situations insulaires de la Caraïbe où le minifundia (petite propriété) et l'indivision familiale sont les traits les plus caractéristiques. De plus, les « accommodements » fonciers sont en Haïti informels, en dehors de la loi, et donc fragilisent le fonctionnement et les articulations insuffisantes entre les institutions impliquées dans la gestion des facteurs qui créent une réelle insécurité foncière, c'est-à-dire des doutes quant à la façon d'exercer en toute tranquillité son droit de propriété » (Oriol, 2012).

autres domaines dans lesquels des changements seraient nécessaires (réforme de la justice, le cadre macro-économique, la politique agricole). Cependant, au cours des premières années de ce projet, les activités se sont centrées sur la mise en place du plan foncier de base pour lequel des moyens technologiques considérables ont été mobilisés. Le CIAT a réalisé un effort notable de numérisation des archives et a mis en place une stratégie d'information intense.

L'approche de construction du plan foncier de base réalisé dans les communes prioritaires commence à produire des résultats notables, notamment en mettant l'accent sur une concertation permanente avec les parties impliquées (une approche saluée par les experts les plus critiques). Cependant, le temps de construction du plan foncier de base et ses coûts semblent avoir été sous-évalués. Comme l'indique le CIAT (2014), ce n'est pas tout de construire un plan foncier de base, il doit être mis à jour, car les conflits fonciers peuvent (re)surgir : *« les conflits peuvent apparaître quelque soit le temps d'exploitation continue dont l'exploitant a bénéficié ... dès lors qu'un titre est trop ancien »* (Oriol, 1992, p. 219, Vol II).

La question que nous posons est de savoir dans quelle mesure les réponses de politique suggérées et (parfois) mises en œuvre par les gouvernements successifs, constituent une réponse aux défis posés par la situation foncière actuelle. Nous poursuivons donc notre argumentation en tentant de cerner les enjeux et la demande de régulation foncière tels qu'ils semblent émerger de l'analyse des données du RGA 2010.

4.4 Malgré les avancées, l'écart entre demande et offre de politique foncière reste notable.

Quelle 'demande de régulation foncière' émerge de l'analyse des données du RGA 2010? Nous retiendrons les aspects suivants.

Face à une pluralité de demandes, une offre restreinte d'instruments

En premier lieu, nous constatons qu'il n'y pas une, mais une pluralité de demandes. La plupart des thèmes qui ressortent de l'analyse des données du RGA 2010 ont déjà été abordés, d'une manière ou d'une autre, dans la très ample littérature sur la question foncière en Haïti. Cependant, il convient de noter que la plupart des analystes du foncier en Haïti ont privilégié les études spatialement limitées, souvent dans des zones différentes, sous forme d'études de cas ou de monographies, d'où émergent alors des recommandations en termes d'approche et d'action, qu'on voudrait parfois généralisables à tout le pays¹³. Or, l'analyse des données RGA 2010 réalisée à partir d'une perspective nationale, confirme l'idée qu'il n'y a pas une, mais une pluralité de demandes de régulations foncières, selon les zones et les situations (nous rejoignons en cela les conclusions du Comité Technique « Foncier et développement » de 2015). Il n'est pas pertinent de donner une réponse unique à une telle variété de situations.

Dans ces cas, la mise en place d'un plan foncier de base est-il prioritaire? Nous partageons l'avis de Smucker, White et Bannister : dans les zones où la situation foncière représente « une contrainte mais pas un obstacle », il conviendra de mieux connaître les arrangements informels (Smucker, White, Bannister, 2001), pour les accompagner et éventuellement les aider à faire évoluer. Par contre, dans les zones où la violence liée au foncier existe et/ou des menaces pèsent sur le foncier agricole (à cause de

¹³ Ceci permet de mieux comprendre pourquoi les experts de la thématique foncière en Haïti n'ont que rarement réussi, et pour cause, à construire un consensus autour d'une « solution unique » : tous les tenants des controverses ont sans doute leur part de raison, mais cette part de raison s'applique dans des situations bien spécifiques et délimitées spatialement. Au delà de visions du monde contrastées, la construction d'une offre diversifiée de réponses peut éventuellement faire émerger un consensus.

l'insécurité dans les titres, à cause de l'urbanisation, des grands projets agricoles, miniers ou touristiques), une approche de gestion de conflit demanderait la clarification des statuts des terres (domaine privé ou public), sous forme de l'élaboration participative d'un plan foncier de base ou un pré-cadastre, ce qui permettrait ensuite le choix d'une réponse pertinente et acceptée. Une telle capacité de diagnostic au niveau de chaque département ou bassin versant doit être construite peu à peu (CIAT, 2014, p. 41; voir aussi chapitre 14).

Le CIAT a fait le choix longuement pesé et argumenté d'une action restreinte, tant en termes de contenu (l'établissement d'un plan foncier de base ou cadastre simplifié) que de couverture (8 communes). L'idée étant d'avancer, d'apprendre et d'améliorer l'approche chemin faisant et de l'étendre progressivement à tout le territoire. Cette tâche est immense et sa mise en œuvre prendra sans doute plusieurs décennies. Ce choix doit-il être remis en cause, au vu de la discussion antérieure? Notre réponse est négative.

Nous soutenons l'idée qu'un cadastre constitue un instrument essentiel et polyvalent et que cet instrument doit-être construit et mis en place partout où il est pertinent, le plus rapidement possible et tant que la situation le permet. Dans les villes, les chefs lieux et les bourgs, il existe une élite formée au droit positif permettant la transmission familiale voire son accumulation. L'attente de titres y est grande. Mais dans les zones rurales les plus reculées la pratique la plus courante reste encore le système de dons / contre-dons dans le cadre d'échanges non marchands (« le potlach »), se traduisant par la néo-focalité étudiée par Oriol (1992) : il s'agit bien de perpétuer, à la fin de chaque vie, un souffle libérateur et égalitaire, mais empêchant ainsi tout espoir d'accumulation. Quel rôle la titularisation joue-t-elle dans de tels contextes? D'autre part, comme le signale le CIAT (2014), avoir un titre ne garantit en pas en soi la sécurité foncière. Il y a de nombreuses autres formes d'insécurité qui peuvent en partie être abordées via d'autres approches. Parfois, un accord de zonage peut faciliter le travail de construction du cadastre simplifié.

La principale faiblesse de l'approche CIAT n'est pas le fait que cette instance propose un plan foncier de base. Comme nous l'avons dit, celui-ci est un élément nécessaire. Elle provient de la confusion existante entre instrument et politique, dont la différence doit être ici précisée.. Un cadastre, un système de préemption comme la SAFER (instance souvent mentionnée en Haïti comme pouvant représenter un rempart potentiel contre la spéculation) sont des instruments. Ils ne remplacent pas la politique (van Vliet, 2004). Ce ne sont pas des outils neutres : ils produiront des effets différents selon la manière dont ils sont programmés et utilisés. Un cadastre, un système de titres, un système de préemption sur les transactions foncières peuvent autant aider à retenir les petits exploitants sur leurs terres que faciliter la concentration foncière et leur expulsion progressive. On ne peut donc, comme le présente le CIAT (2014), attribuer à l'instrument des objectifs qui relèvent de la mise en œuvre d'une politique concertée et qui ne dépendent pas de la sphère de l'outil. Si la logique du système majeur (les politiques macro-économiques et sectorielles effectivement menées par l'Etat) est contraire à l'objet affiché par l'instrument foncier, il y a risque de perte de crédibilité et de nouveaux conflits.

Malgré son accrochage institutionnel élevé au niveau du Bureau du Premier Ministre et sa composition riche, le CIAT n'est pas l'instance de définition du cadre national de politique. Le risque est réel d'un décrochage entre l'instrument et la politique qui devrait lui donner sens. Or on observe une segmentation et un cloisonnement de l'action gouvernementale¹⁴ Jusqu'à cette date, toutes les expériences de gestion du foncier ont été principalement financées par l'aide publique au développement (le Trésor s'est limité à financer les salaires des agents de l'INARA, sans prévoir leur

¹⁴ Alors que des équipes du MEF et du CIAT travaillaient ensembles sur la problématique foncière autour d'éventuels futurs grands projets (agricoles ou touristiques), les débats autour de la restitution des résultats de notre étude menés en novembre à Kaliko ont montré le manque de liens entre le CIAT et le MARNDP.

déploiement effectif sur le terrain). La même situation prévaut pour le CIAT qui dépend en large mesure des dons de la BID. Cette dépendance la fragilise. Une réorganisation des organismes chargés de la gestion de la question foncière est nécessaire. Mais un organisme créé par arrêté d'un Premier Ministre peut-il prétendre réformer un organisme tel que l'INARA, institué par la Constitution? Une éventuelle réforme des organisations publiques chargées des questions foncières doit être pensée en prenant en compte les discussions en cours portant sur une éventuelle réforme de la Constitution de 1987, réforme qui relève des seuls acteurs haïtiens (voir Chapitre 14).

Modes de faire-valoir précaires et justice sociale

En moyenne, le nombre d'exploitations qui ont accès au foncier via le métayage ou l'affermage, n'est que de 10%. On pourrait en déduire que les éventuels abus des contrats agraires ne peuvent avoir une énorme influence sur la sortie de la pauvreté de ces nombreux petits exploitants. La question du métayage et des autres modes de faire-valoir précaires mérite une réponse en termes de politique gouvernementale.

Les conflits d'origine foncière ne reçoivent pas de réponse appropriée

Les conflits liés à la question foncière sont inégalement répartis sur le territoire national et leur évolution varie aussi permanence. Cependant, les procédures et modalités de prévention et de réponse aux conflits fonciers ne sont pas explicitées. Les responsabilités ne sont pas établies. Chacun semble passer la responsabilité à un tiers (dont la capacité doit encore être construite...). Ainsi, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire dépendant du Bureau du Premier Ministre indique que « L'objectif de ce plan de base (...), n'est pas la gestion des conflits. Il revient, (...) à la justice d'intervenir dans de pareilles situations » (Le Nouvelliste, 3 juin 2015). Or, ce plan de base et l'élaboration d'un cadastre qui pourrait en découler, n'ont aucun intérêt s'ils ne s'intègrent pas dans une stratégie globale de prévention et de réponse aux conflits. Il appartient au gouvernement de concevoir une réponse intégrée au problème des conflits fonciers, qui inclue également un mécanisme de résolution des conflits, qui peut être judiciaire ou non. En absence en milieu rural d'institution permettant le respect de l'état de droit, diverses expériences de médiation foncière (hors tribunaux) ont été menées.

Cependant, il n'existe pas d'évaluation systématique de ces expériences et la diversité des expériences de gestion de conflit mérite d'être mieux documentée. Malgré les expériences, notamment, celle de l'INARA, il n'existe ni école haïtienne ni contenus et matériaux de formation en gestion de conflits fonciers adaptés au contexte du pays. Des analyses complémentaires sont nécessaires afin d'établir des relations de corrélation, voir de causalité entre la prépondérance de modes de faire-valoir (direct ou indirect) précaires et l'occurrence de zones de conflit. La carte indiquant les conflits liés au foncier telles que perçues par les enquêtés mérite donc d'être lue et mise en perspective en prenant en compte, dans chaque zone, l'histoire des conflits (Oriol, 1992) ainsi que la diversité des facteurs qui peuvent avoir contribué à leur émergence puis leur évolution.

L'absence de titre foncier reconnu et respecté peut dans certains cas être à l'origine du conflit. Mais d'autres facteurs peuvent provenir de l'environnement des exploitations : l'influence de la situation politique au niveau national sur les situations locales a été analysée, notamment par Lévy (2001) et Freguin (2005) ; l'urbanisation ; les grands projets agricoles ; l'allocation de terres à des projets d'investissement non agricoles en zone rurale telles que les zones franches, parcs industriels et complexes touristiques ; mais aussi l'exploitation minière (FAO, 2012 ; CIAT, 2014 ; Comité technique « Foncier et développement » 2009, 2015 ; Commission de la sécurité alimentaire, 2014 ; Concertation pour Haïti sur l'industrie minière, 2015). Ce niveau de conflit systémique ne peut être mis de côté et mérite une réponse en termes de politique gouvernementale.

La tendance au morcellement est telle qu'elle peut remettre nos visions habituelles sur le développement agricole en Haïti

La tendance au morcellement des exploitations s'est poursuivie malgré les nombreux textes de politique qui prétendaient la freiner. La fragmentation met aujourd'hui en question¹⁵ la viabilité de l'activité de production agricole, du moins telle que conçue dans les documents de politique. Si ces documents peuvent faire sens pour les exploitations en haut de la courbe de Lorenz, ils ne disent rien sur les exploitations du bas de l'échelle, pourtant plus nombreuses. Le nombre d'exploitations agricoles de petite, voire de très petite taille a augmenté (la moitié d'entre elles, soit un demi-million d'exploitations agricoles ont moins de 0,5 carreaux par exploitation). La question de fond est donc le nombre très élevé de micro exploitations, dont une partie relève plus de l'agriculture urbaine (horticulture) que de l'exploitation agricole et qui dépendent en grande partie de revenus obtenus en dehors de l'exploitation. De plus, ces paysans ont des maisons qui ont sans doute contribué au grignotage de la superficie agricole utile. Leur éventuel départ risque donc de ne pas libérer de foncier. Le morcellement à outrance des exploitations demande une réponse politique intégrée.

L'article 248.1 de la Constitution de 1987 avait pourtant abordé le thème du foncier en demandant à l'INARA de définir « la superficie minimale et maximale des unités de base des exploitations agricoles ». Cela n'a pas été fait et on comprend bien pourquoi : dans le cas de la communauté européenne ce thème a aussi généré des fortes controverses et n'est pas Sicco Mansholt qui veut (Communauté européenne, 1968)¹⁶. Il est alors fort tentant de continuer à esquisser la question en argumentant qu'on peut survivre d'un carreau. Aujourd'hui le fait est que si l'ultra-fragmentation des exploitations a été mentionnée dans certains documents, ils n'ont pas débouché sur des réponses publiques sur le terrain.

Une approche par la viabilité permettrait pourtant de faire avancer la réflexion. En effet, il est fort différent d'avoir un « jardin » de quelques ares permettant de fournir un minimum de produits agricoles servant de compléments à l'alimentation (en considérant que l'essentiel de l'alimentation – achetée grâce à d'autres sources de revenus – y compris des remises de l'étranger) que d'avoir une exploitation agricole d'une superficie suffisante et qui produit en quantité suffisante pour vivre décemment. Une analyse en termes de SAU aide à définir, zone par zone, ce que pourrait être une exploitation viable.

En attendant, sur la base des chiffres du RGA 2010, nous suggérons d'avancer dans ce débat en examinant deux projections qui reflètent des positions souvent assumées dans ces débats. Clarifions d'abord, qu'il n'est nullement dans notre intention de proposer de les mettre en oeuvre. L'utilité de cette analyse est de montrer à la fois l'avancée du morcellement et les implications réelles de discours explicites ou implicites parfois irréfléchis portant sur ce thème.

Pour étudier les implications de deux discours fréquents, nous avons examiné les questions suivantes :
1. combien d'exploitations devraient cesser leur activités pour « libérer » assez de foncier pour donner

¹⁵ Il est surprenant que la parcelle (la plus petite unité de gestion de l'agriculture aujourd'hui) semble encore servir de référence. Mais pour combien de temps?

¹⁶ Dans les années soixante, l'agronome néerlandais Sicco Mansholt a été le premier commissaire européen pour l'agriculture et coordinateur de l'élaboration du Plan portant son nom. Sur la base d'un diagnostic très pessimiste concernant la situation de l'agriculture européenne, ce Plan prévoyait notamment un train de subventions pour stimuler la sortie de l'agriculture, de milliers de petits exploitants jugés inviables. Le Plan Mansholt provoqua des manifestations immenses. Il fût cependant appliqué par la Commission et les gouvernements européens, à un rythme certes plus lent que celui prévu par les auteurs du rapport. Sur Mansholt voir : http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/sicco_mansholt_fr.pdf

une place à des exploitations exploitant au moins 0,5 ha ? 2. Combien d'exploitations devraient être fermées (et donc, combien d'exploitants devraient sortir de l'agriculture) si on voulait donner une place à toutes les exploitations exploitant au moins 4 ha ?

Ces deux projections sont basées sur les arguments suivants^o: la limite de 0,5 ha est basée sur la considération qu'un demi-hectare (dédié, par exemple, au maraîchage intensif en main-d'œuvre) pourrait fournir une base de revenus suffisante pour survivre en milieu rural (une hypothèse forte connaissant les niveaux de productivité actuelle dans l'agriculture). La deuxième projection est basée sur le fait que 4 ha est la limite de superficie pouvant être exploitée par une famille sans avoir recours à la moto-mécanisation du travail du sol (cas le plus courant en Haïti). Ce choix, bien qu'argumenté, n'est pas exempté d'un certain arbitraire.

Les lecteurs sont invités à se pencher sur la définition d'une mesure de SAU pertinente pour le Haïti. Nous anticipons que quelles que soient les variations de limites qui résulteront d'une telle réflexion, les conséquences en termes de choix de politique et d'impact social et économique n'en demeureront pas moins dramatiques. Les calculs réalisés dans le cadre de nos hypothèses très simples sont probants.

Tableau 3. Discours et suppositions : une simulation de leurs implications

Cas considérés	Exploitations : effectifs cumulés	Superficie cumulée correspondante
Premier cas. Superficie minimale considérée viable (cas du maraîchage intensif) = 0,5 ha (ou 0,388 carreau)		
A. Nb d'exploitations ayant déjà plus de 0,5 ha	648 439	895 979,8 ha (ou 694 558 carreaux)
B. Nb d'exploitations ayant actuellement moins de 0,5 ha	326 970	90 884,4 ha (ou 70 453 carreaux)
C. Superficie de terre rendue disponible par le départ des exploitations de moins de 0,5 ha		90 884,4 ha (ou 70 453 carreaux)
D. Nombre additionnel d'exploitants pouvant se maintenir grâce à une répartition des terres rendues disponibles (C divisé par 0.5)	181 769	
E. Nb d'exploitations restantes ayant plus de 0,5 ha	830 208	986 864 ha (ou 765 010 carreaux)
D. Nb d'exploitations devant cesser leurs activités en agriculture	145 201	
Deuxième cas. Superficie minimale considérée viable (cas de système intégré géré manuellement par une famille) = 4 ha (ou 3,1 carreaux)		
A. Nb d'exploitations ayant déjà plus de 4 ha	17 450	109 203,6 ha (84 654 carreaux)
B. Nb d'exploitations ayant actuellement moins de 4 ha	957 959	877 660,5 ha (ou 680 357 carreaux)
C. Superficie de terre rendue disponible par le départ des exploitations de moins de 4 ha		877 660,5 ha (ou 680 357 carreaux)
D. Nombre d'exploitants pouvant bénéficier d'une répartition de terres rendues disponibles (C divisé par 4)	219 415	
E. Nb d'exploitations restantes ayant plus de 4 ha après répartition	236 865	986 864 ha (ou 765 010 carreaux)
Nb d'exploitations devant cesser leurs activités en agriculture.	738 544	

Source : Simulations réalisées par les auteurs à partir des données du RGA 2010

Si nous considérons que les exploitants agricoles ayant moins d'un demi ha doivent trouver d'autres activités, c'est presque 145 000 exploitations qu'il faudrait fermer, soit un nombre encore supérieur d'actifs à qui il faudra trouver un emploi. Si nous considérons l'hypothèse des 4 ha ("les nouveaux entrepreneurs agricoles"?), c'est presque 740 000 exploitations de moins de 4 ha qu'il faudrait fermer, soit un nombre encore supérieur d'actifs à qui il faudra trouver un emploi. Si, comme le propose le CIAT (2014 p. 35, on écarte « le Joker, le Nomade et le Vaincu » (trois types d'exploitants agricoles disposant d'aucun ou de peu de foncier), cela fait au moins 145000 exploitations à fermer : quels emplois proposera le CIAT à ces 145000 actifs et leurs familles ? Autrement dit, mission impossible. Si nous n'envisageons pas de fermer des exploitations en dessous d'une taille de 0,5 ou de 4 ha, que ferons-nous alors « des centaines de milliers de jardins urbains et quelques exploitations agricoles » ? Transformerons nous le MARNDR en Ministère National de l'Horticulture Urbaine?

5. Implications pour l'action

Tout instrument, incluant le cadastre ou un mécanisme de préemption des transactions foncières tel que la SAFER, peut être utilisé selon les objectifs de la politique macro, sectorielle et d'aménagement du territoire qui donnent sens et direction à ces instruments. Le vrai débat foncier, c'est en fait le choix du gouvernement : zones franches industrielles, hôtels, golfs, grandes exploitation de banane, jardins potagers et/ou agriculture familiale consolidée. Le cadastre et tout mécanisme de préemption et réallocation de terres, tel que la SAFER, peuvent faciliter l'un ou l'autre suivant les objectifs recherchés.

En prenant en compte les mix d'activités qui peuvent être envisagés :

1. Laisser les acteurs résoudre leurs problèmes fonciers.
2. Réaliser des diagnostics départementaux incluant une section d'analyse des problèmes fonciers.
3. Sur cette base, proposer un zonage et renforcer les capacités pour le faire respecter.
4. Elaborer un plan foncier de base, pré-cadastre, cadastre.
5. Accompagnement et résolution de conflits.
6. Mettre à jour Code Civil et Code Rural
7. Politique macro-économique et sectorielle et d'aménagement du territoire en faveur du seul grand secteur privé (rural et urbain)
8. Politique macro-économique et sectorielle et d'aménagement du territoire en faveur du seul petit secteur privé (rural et urbain)
9. Politique macro-économique, sectorielle et d'aménagement du territoire en faveur des villes (stimuler l'urbanisation extensive).
10. Politique macro-économique, sectorielle et d'aménagement du territoire en faveur de l'agriculture et des zones rurales (mesures drastiques pour réduire/freiner l'emprise urbaine sur le foncier rural).

Nous suggérons les scénarios suivants.

6. Scénarios

La politique foncière devra être robuste face aux perspectives exprimées par les scénarios suivants. Ces scénarios peuvent combiner des mix plus ou moins intégrés des activités mentionnées ci-dessus.

6.1 Scenario 1. Grand secteur privé et élites urbaines

Il convient de le reconnaître. Les temps ont changé. Le futur appartient aux villes. Seules les grandes entreprises peuvent générer des emplois et des revenus taxables. Le futur est dans la diversification : agriculture d'accord, mais surtout l'industrie, le tourisme, les activités minières¹⁷.

L'Etat intervient dans les transactions foncières en exerçant son droit de préemption. Un mécanisme de type SAFER, créé grâce à une assistance technique d'un bailleur de fond externe, rachète les terres rurales disponibles et les revend en priorité avec bénéfice aux communes en vue de les urbaniser. Les terres dont les villes ne veulent pas sont revendues par lots aux grandes entreprises.

L'Etat promet de se défaire de sa réserve foncière en faveur des grandes entreprises de l'agriculture. Selon l'Etat, cette réserve foncière existe bel et bien¹⁸. D'autre part, en cas de conflit foncier, l'Etat intervient systématiquement en faveur du grand secteur privé, seul fournisseur d'emplois véritables. Cependant l'Article 39 de la Constitution qui stipule que « *Les habitants des Sections Communales ont un droit de préemption pour l'exploitation des terres du domaine privé de l'Etat situées dans leur localité* » freine le déploiement de cette activité, créant une grande déception parmi les quelques bénéficiaires présumés. Une réforme de la Constitution permettra de gommer cet obstacle. Alors que la ville s'étend, les conflits sociaux explosent en zones rurales. Le secteur privé agricole (qui maintient un poids électoral essentiel) demande un changement de premier ministre. Le nouveau premier ministre propose de maintenir le cap mais de mieux protéger la destination agricole des terres vis-à-vis de toutes autres utilisations. Il est demandé à la SAFER de paramétrer à nouveau ses procédures et critères en fonction de cette nouvelle injonction.

6.2 Scenario 2. Place pour les nouveaux entrepreneurs agricoles

Le gouvernement, dans le cadre de sa nouvelle politique en appui aux nouveaux entrepreneurs agricoles fait enfin le grand pas prévu par l'article 248.1 de la Constitution de 1987 : celui de définir la superficie minimale d'une exploitation. Pour favoriser les gains de productivité du travail liés à la moto-mécanisation, celle-ci est fixée à 4 ha. Le plan foncier de base élaboré par le CIAT avec le financement de la BID permet d'identifier les exploitations qui devraient être fermées, en vue de faciliter le remembrement et le déploiement des nouveaux entrepreneurs agricoles. En prenant en compte les données du RGA 2010, 740 000 exploitations seront fermées, ce qui implique de trouver des alternatives d'emploi pour quelques 740 000 actifs et leurs familles. En conséquence, vu que l'urbanisation, la construction de parcs industriels, des hôtels et golfs et sites miniers empiètent déjà sur les terres agricoles, alors que le gouvernement voudrait justement privilégier l'agriculture, il propose aux gouvernements des pays amis de bien vouloir se mettre d'accord pour organiser un accueil de ses réfugiés économiques (avec un système de quotas, comme celui récemment organisé pour gérer la crise des réfugiés en provenance du Moyen Orient). Face au refus poli mais ferme, le gouvernement

¹⁷ Un scénario évoqué entre autres par Thomas (2014).

¹⁸ « *Des réserves foncières se chiffrant à plus de 50 000 hectares localisées dans le Nord-est (Axe Limonade-Fort Liberté), l'Artibonite (Savane Diane), le Plateau Central (Colladère, Labelle-Onde, Darlegrand), etc.* » (MARNDR, 2013, p. 10).

élabore un plan de départ graduel et maîtrisé, en utilisant un mécanisme de préemption type SAFER pour éviter un exode massif brutal.

6.3 Scenario 3. Agricultures diverses, maîtrise de l'urbanisation.

La priorité est de préserver le stock de terres aptes à l'agriculture et de maîtriser la transition de l'agriculture haïtienne sur les prochaines 30 années.

Comme il n'est pas certain qu'une généralisation du cadastre, qui serait dans tous les cas très longue et coûteuse, soit une option viable à tout moment et partout, il convient d'adopter une approche différenciée suivant les contingences locales et de définir des solutions différentes au sein même des territoires considérés. Les institutions à mettre en place peuvent varier suivant les besoins avec pour objectif de :

- Permettre aux ménages de poursuivre leurs activités agricoles s'ils le souhaitent sans devoir recourir à la cession de leurs terres en cas de choc externes, à condition que ces terres soient effectivement exploitées.
- Favoriser la transmission et la cession des terres dans une perspective de croissance de l'activité agricole des petites exploitations, dont l'intensité en main d'œuvre est plus importante.
- Favoriser une gestion collective des terres lorsqu'elles prennent la forme de communs, comme ceci semble déjà être le cas dans la gestion de certaines zones forestières exploitées pour le bois de chauffe et le charbonnage.
- Donner un rôle aux organisations paysannes dans la gestion des plans fonciers départementaux.

Profiter de la demande ici de la croissance urbaine pour soutenir le développement de filières locales d'approvisionnement, ce qui implique la définition de plans d'aménagement territoriaux compatibles avec cette activité : limiter l'empreinte urbaine sur les terres arables ; développer les infrastructures permettant de relier les zones de production et de consommation ; etc. D'où l'importance du zonage pour éviter l'érosion accélérée de la SAU.

Adopter une stratégie d'accompagnement sur 30 ans pour une progressive reconversion de l'agriculture haïtienne. Prévoir la modification de la règle d'héritage au niveau du Code Civil. Créer le statut d'exploitant agricole, en séparant le patrimoine de l'entreprise du patrimoine privé de l'exploitant. Mettre à jour le Code Rural. Une telle stratégie demandera une entente entre partis et forces sociales pour une politique de longue haleine.

7. Conclusions

La situation actuelle du foncier telle que reflétée par l'analyse des données du RGA 2010 indiquent l'importance des situations de conflits liées à la question foncière; les pressions croissantes sur la superficie agricole utile: une résilience de la variété de formes d'accès à la terre (marché et hors marché). En analysant l'offre de régulation on constate que malgré les avancées, notamment durant les dernières années, l'écart entre demande et offre de politique foncière reste notable. En premier lieu parce que, face à une demande plurielle (conflit ou non, prédominance de la régulation formelle ou informelle, zones périurbaine ou les plus éloignées), on ne peut proposer un éventail trop réduit d'outils d'intervention. En troisième lieu parce que les formes précaires d'accès au foncier, prépondérantes dans certaines zones et sources d'inégalités, ne sont pas régulées. De même, les conflits qui semblent de plus en plus fréquents, ne sont pas répondus. Finalement, parce que la tendance au morcellement est telle que nous devons revoir nos visions habituelles sur le développement agricole en Haïti. L'agriculture haïtienne sera plurielle, composée principalement d'agriculture urbaine, avec quelques exploitations dans la catégorie d'agriculture familiale (marginale ou consolidée) et quelques rares exploitations patronales. De multiples raisons expliquent pourquoi il

est essentiel de trouver des alternatives aux micro-exploitants là où ils sont. Chacune de ses formes d'agriculture exerce des demandes de politiques foncières différenciées.

Un zonage devrait à la fois permettre la cohabitation de ces formes d'agriculture, renforcer la conservation qui participe à la qualité du stock d'eau et préserver le stock de terres arables face aux multiples autres activités qui le menacent (urbanisation, tourisme, grands projets miniers). En conséquence, il convient de mettre à plat les conséquences des choix actuels en matière d'utilisation des ressources naturelles (terres, eau, biodiversité). Entre agriculture, extraction minière, conservation, tourisme, urbanisation, zones franches industrielles en plein champ il faudra choisir. Cette réflexion, en amont de l'aménagement du territoire, peut être réalisée en utilisant l'outil de la revue stratégique environnementale (Strategic Environmental Assessment, SEA), en mobilisant les parties prenantes.

La fragmentation extrême repose la question de la viabilité des exploitations. Encore convient-il de définir si l'on continue à projeter une seule grande agriculture improbable (un retour aux temps de la perle des Antilles) ou si l'on prend aussi en compte l'existence en Haïti de trois types d'agriculture : l'agriculture fragmentée urbaine, l'agriculture familiale (marginale ou consolidée) et la grande agriculture. La réalité d'un modèle d'agriculture urbaine semble s'être peu à peu consolidée. La pulvérisation des exploitations et le grignotage urbain déplacent le curseur de la réforme agraire/foncière vers la nécessité du zonage et vers l'élaboration de plans locaux d'utilisation des sols.

Nous avons mentionné à plusieurs reprises l'importance de l'expansion urbaine. Si chacun peut l'observer, il convient de constater que nous n'avons aucune donnée quantitative sur son étendue. Une étude sur les dynamiques de l'urbanisation doit être menée pour accompagner les processus de zonage. L'idée initiale des observatoires du foncier (Oriol et al. 1997) doit être remise en chantier : ils permettront d'alimenter la préparation des plans de développement départementaux (voir aussi chapitre 14). Cela demande une présence du CIAT au niveau local.

Une lecture fine des situations foncières locales (par département ou bassin versant) permettrait d'organiser l'agencement des actions : zonage puis plan foncier de base? résolution de conflits, puis zonage, puis plan foncier de base?

La persistance du métayage et de l'affermage et notre expérience de terrain nous indiquent qu'il ne faut pas écarter d'emblée une situation où de grands propriétaires (publics ou privés) existent et parient plus sur l'acceptabilité sociale de leur patrimoine en louant des terres à de multiples fermiers, métayers, ou occupants à titres divers) qu'à sa valorisation économique (par des régisseurs en gérance, ou la location à de grandes entreprises).

Si le travail d'élaboration d'un plan foncier de base mérite certainement d'être poursuivi, cet instrument gagnerait à être inséré dans un cadre de politique qui lui donne sens et direction. La production d'un tel cadre de politique demande une concertation entre les nombreuses parties impliquées (incluant les organisations de producteurs). Les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (élaborés par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 2014)¹⁹, ainsi que les propositions contenues dans le document « La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud » (élaboré par le Comité technique « Foncier et développement », 2015) peuvent alimenter ces réflexions.

Les données du RGA 2010 invitent à formuler une politique agricole plurielle pour une agriculture devenue plurielle. Une pour l'agriculture (péri)urbaine, où l'enjeu sera une amélioration qualitative du régime alimentaire (les micro exploitations continuant à produire pour leurs familles des aliments

¹⁹ <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/fr/>

améliorant leur régime alimentaire de base bon marché trouvé sur les marchés, avec certains exploitants capables de produire des surplus commercialisables) ; une pour l'agriculture classique, dont la SAU sera protégée par les plans d'occupations des sols (ou plans locaux d'urbanisme), qui pourra elle même être différenciée en agriculture familiale (consolidée ou marginale) et agriculture patronale.

La reconnaissance de l'existence d'une agriculture plurielle n'empêche nullement de réfléchir sur le fait qu'une partie des exploitants de l'agriculture (péri)urbaine devra sortir de l'agriculture au cours des prochaines 30 années (il y a sans aucun doute des exploitations inviables). Mais il ne s'agit pas de les écarter des politiques publiques. Il est impératif au contraire de faire en sorte que cette sortie soit progressive dans le temps, maîtrisée, volontaire, organisée et en préservant les intérêts des personnes qui laisseraient l'activité agricole. Une telle politique demande une définition de la part du gouvernement de ce que seraient les surfaces minimales d'installation (SMI) adaptées en prenant en compte les agro-éco-systèmes et les filières d'Haïti. Un programme progressif de sortie étalé sur 30 ans devra être constitué i) d'un mix de politiques sociales à impact productif (tel que l'introduction de l'indemnité viagère de départ pour les exploitants au delà d'un âge -à définir par le gouvernement-, ce qui libérerait de la terre pour les jeunes) et ii) de politiques d'emploi en milieu rural et en milieu urbain (incluant un effort considérable pour mettre sur le marché une main d'oeuvre alphabète, qualifiée professionnellement et en bonne santé).

Plus les choix seront controversés, plus leur portée sera profonde, plus l'alliance qui les portera devra être large.

Références bibliographiques

- Bouquet-Elkaïm, J., 2013, Accès à la terre et enjeux de la réforme foncière et agraire en Haïti. Rencontre internationale Penser une démocratie alimentaire LACSAUX Nantes.
- CIAT, 2014, La réforme foncière en Haïti: orientation et méthodes.
- CIAT, 2014, Sécuriser le foncier en milieu rural.
- CIAT, 2014, Sécurisation foncière et cadastre : définir la politique foncière haïtienne.
- CIAT, 2014, Définir une politique agro-foncière pour Haïti: éléments d'orientation (synthèse), Les Cahiers du CIAT Numéro 1, novembre.
- Collier, P., 2009, Haïti : des catastrophes naturelles à la sécurité économique – Rapport au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies
- Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 2014, Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires, quarante et unième session, 13-14 octobre, Rome.
- Comité technique « Foncier et développement », 2009, Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, juin.
- Comité technique « Foncier et développement », 2015, La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud, mars.
- Communautés Européennes, 1968, Le plan Mansholt, 533 p. miméo, Presse et Information.
- Concertation pour Haïti sur l'industrie minière, 2015, L'industrie minière en Haïti ; défis et réalité, Rapport préliminaire.
- Delahaye, Olivier, 2005, Les Contraintes Liées au Foncier, Identification de créneaux potentiels dans les filières rurales haïtiennes (HA-T1008/ATN-FC-9052), Juin 2005
- Ethéart, B. 2014, Avant-projet de loi sur le statut de l'exploitant agricole. Analyse critique. Miméo.
- Ethéart, B. 2014, La problématique foncière en Haïti, Les Éditions du CIDIHCA, Montréal.

Ethéart, B. 2015, Chapitre 7 Accès à la terre, *In* van Vliet G. (ed.), Pressoir G. (ed.), Marzin J. (ed.), Giordano T. (ed.), 2015, Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement, version finale provisoire, 30 novembre, BID, Port-au-Prince, Haïti.

FAO, 2012, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (applications aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire), Rome.

Fick, C. E., 1998, Dilemmas of Emancipation: From the Saint Domingue Insurrections of 1791 to the Emerging Haitian State. *History Workshop Journal* (46): 1-15.

Fick, C., 2000, Emancipation in Haiti: From plantation labour to peasant proprietorship. *Slavery and Abolition* 21(2): 11-40.

Fréguin S., 2005, Chronique d'une crise agraire annoncée. Étude comparée des transformations des systèmes agraires et des dynamiques d'échanges transfrontaliers entre Haïti et la République Dominicaine : le cas de la banane plantain. Thèse de doctorat. UER Agriculture comparée et développement rural, Paris : INA P-G.

Fritz A.J., non daté, Haïti, la fin d'une histoire économique, autoédition.

Garrigus, J. D., 2007, "To establish a community of property": Marriage and race before and during the Haitian Revolution. *The History of the Family* 12(2): 142-152.

Giampaoli, P., Freudenberger M., 2010, Haiti. Land tenure and property rights in Haiti. The importance of land tenure and property rights issues and post-earthquake recovery in Haiti. Washington, USAID: 5.

Gouvernement de la République d'Haïti, 1962, Code Rural, adopté par la Chambre des députés le 24 mai 1962, publié dans les Moniteurs No. 51 du 28 mai et No. 52 du 31 mai 1962.

Gouvernement de la République d'Haïti, Décret encourageant la prospection minière sur toute l'étendue du territoire de la République et adaptant les structures juridiques existantes aux réalités de l'industrie minière, Moniteur No. 19 Du 8 Mars 1976.

<http://www.bme.gouv.ht/mines/loimin/chapitre1.html>

Guillaume, A., 2011, L'expression créole du droit : une voie pour la réduction de la fracture juridique en Haïti. *Revue française de linguistique appliquée* XVI(1): 77-91.

Hector M., 1986, Le processus historique de différenciations sociales à la campagne, le Nouvelliste : Vendredi 10 – Dimanche 12 Octobre.

Hilaire S., 1995, Le prix d'une agriculture minière, autoédition.

INARA, Projet de Loi-cadre de Réforme Agraire, 2004.

Jean A.F., non daté, Haïti, la fin d'une histoire économique, autoédition.

Larose, S., Voltaire F. 1984, Structure agraire et tenure foncière en Haïti, *Anthropologie et Sociétés*, Vol. 8, N° 2, p. 65-85.

Levy M., 2001, Conflits terriens et réforme agraire dans la plaine de l'Artibonite (Haïti), *Cahiers des Amériques Latines* No 35, pp. 183-206.

Lundahl, M., 1996, Income and land distribution in Haiti: Some remarks on available statistics. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*: 109-126.

MANRDR, 2010, Plan National d'Investissement pour la Croissance du Secteur Agricole. Port-au-Prince.

MARNDR, 2006, Plan d'Action Ministériel, Août.

MARNDR, 2007, Document d'Orientation de Politique Agricole d'Etat, Draft Préliminaire.

MARNDR, 2009. Politique de développement agricole 2010-2020, Septembre.

MARNDR, 2011, Plan d'Action pour l'année fiscale 2011-2012, Novembre.

MARNDR, 2012, Synthèse Nationale des Résultats du Recensement Général de l'Agriculture (RGA) 2008/2009. Port-au-Prince, Haïti, Unité d'Etude et de Programmation, Composante de Statistiques Agricoles.

MARNDR, 2013, Programme Triennal de Relance Agricole 2013-2016, Mars.

MARNDR, 2014, Avant projet de loi sur le statut de l'exploitant agricole, Février.

MARNDR/FAO, 2008, Politique de Relance du secteur agricole 2008-2020, Mai.

Mazoyer Marcel, 1984, La crise de l'économie paysanne et ses conditions de développement. Port-au-Prince, Mimeo.

Oriol M., 2012, Interview, le Nouvelliste, mercredi 05 septembre 2012
<https://groups.google.com/forum/#!topic/haiti-nation/zVHiklMjuTc>

Oriol, M, 2015, Interview, le Nouvelliste, 3 juin 2015,
<http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/145697/Vers-un-cadastre-simplifie-pour-procher-les-problemes-fonciers>

Oriol M., Damour, T, Guerrier, P.A., Vincent G.M, Wieser C., 1997, Appui à la définition d'une politique de réforme agrofondière pour Haïti, TCP-FAO/HAI/4553 et BID ATN/SF-5259-HA, Port-au-Prince, 289 p.

Oriol M., Dorner V., 2012, L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux, *Économie rurale*, 330-331, pp.161-174.

Oriol, E.C.M., 1992, Structure Foncière et Système Agraire dans le Sud d'Haïti (Eléments de sociologie pour une réforme agraire). Thèse de doctorat, Université de Paris VII, sous la direction du Professeur Andre-Marcel d'Ans, Vol I et II.
http://ciat.bach.anaphore.org/file/misc/243_1992_SFSA_Oriol_vol2.pdf

Pierre-Louis, S.M., 2008, Politique de Relance du Secteur Agricole 2008-2020 – Sécurisation foncière/promotion des investissements, Mars.

PROMODEV/CTA, 2013, Valorisation des produits locaux, une alternative pour la sécurité alimentaire en Haïti, Briefing no. 2 sur le développement en Haïti, 02 juillet.

Smucker G. R, White T.A., Bannister M., 2002, Land Tenure and the Adoption of Agricultural Technology in Haiti, Paper presented at the 9th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property, Victoria Falls, Zimbabwe – 17-21 June.

Thomas, F., 2014, Haïti – un modèle de développement anti-paysan, CETRI – www.cetri.be, 15 décembre.

van Vliet G. 1997, "Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance: économie, politique, écologie et régulation en Amazonie Colombienne, 1975-1990" (English title: "Steering there where governance ends: economy, politics, ecology and regulation in the Colombian Amazon, 1975-1990"), Thèse de doctorat, sous la direction de Professeur René Passet, Université Paris I Panthéon Sorbonne, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00007490/document>

van Vliet, G., 2004, Learning from the policy cycle : local development and the evolution of CDD : CDD, a surrogate for policy? presentation, Workshop on CDD, Rome, 3-4 June. https://agritrop.cirad.fr/551612/1/document_551612.pdf

Victor J.A., 2010 Analyse du cadre légal et institutionnel relatif à la gestion durable des terres, Projet Renforcement des capacités pour la gestion durable des terres (PNUD, Ministère de l'Environnement, GEF), 43p.

Zuvekas, C. J., 1979, Land tenure in Haiti and its implications: a survey of the literature. *Social and Economic Studies* 28(4): 1-30.